



✓ Oman Sukmana  
✓ Luthfi J. Kurniawan

✓ Abdussalam  
✓ Masduki

3

# NEGARA KESEJAHTERAAN

D A N

# PELAYANAN SOSIAL



# NEGARA KESEJAHTERAAN DAN PELAYANAN SOSIAL

*Perspektif Kebijakan Sosial yang Memberikan  
Jaminan Perlindungan Warga Negara*

Editor: Oman Sukmana



# NEGARA KESEJAHTERAAN DAN PELAYANAN SOSIAL

*Perspektif Kebijakan Sosial yang Memberikan  
Jaminan Perlindungan Warga Negara*

Oman Sukmana  
Luthfi J. Kurniawan  
Abdussalam  
Masduki

Intrans Publishing  
2015



# NEGARA KESEJAHTERAAN DAN PELAYANAN SOSIAL

*Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial dalam Penyelenggaraan Jaminan  
Perlindungan Warga Negara*

Copyright © Februari 2015

Pertama kali diterbitkan di Indonesia dalam Bahasa Indonesia oleh Intrans Publishing. Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

Ukuran: 14cm x 21cm; Hal: xiv + 204

## Penulis:

Oman Sukmana  
Luthfi J. Kurniawan  
Masduki  
Abdussalam

Editor: Oman Sukmana

ISBN: 978-979-3580-71-5

Sampul: Wawan Sulthon Fauzi  
Tata Letak: Kamilia Sukmawati

Diterbitkan atas kerjasama:

**Intrans Publishing**

Wisma Kalimetro

Jl. Joyosuko Metro 42 Malang, Jatim

Telp. 0341-573650, 7079957 Fax. 0341-588010

Email : redaksi.intrans@gmail.com, intrans\_malang@yahoo.com

www.intranspublishing.com

Anggota IKAPI

dengan

Program Studi Ilmu Kesejahteraan Sosial

FISIP. Univ. Muhammadiyah Malang

Distributor:

Cita Intrans Selaras

## Pengantar Penulis

Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam konstitusinya telah mengamanatkan sebagai negara kesejahteraan. Amanat negara kesejahteraan yang kemudian menjadi dasar negara merupakan hasil dari perjanjian politik pada saat-saat awal mendirikan negara. Saat ini, usia negara kita sudah mendekati usia satu abad, namun mimpi akan terwujudnya negara kesejahteraan benar-benar masih menjadi mimpi, walaupun terasa terdengar hanyalah sebatas retorika dari para pemimpin negeri ini. Mimpi menjadikan Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) belum mewujudkan, bahkan arah untuk menuju pada konsepsi negara kesejahteraan semakin menjauh dan semakin tidak mempunyai ruh atau jiwa sebagai negara yang nyata-nyata dalam konstitusinya disebut sebagai negara kesejahteraan.

Suatu negara dapat digolongkan sebagai negara kesejahteraan manakala telah memenuhi empat pilar utama yaitu; *social citizenship*, *full democracy*, *modern industrial relation system*, dan *right to education and the expansion of modern mass education system*. Empat pilar utama dalam negara kesejahteraan ini dapat berjalan dengan baik manakala diikuti oleh kebijakan sosial yang mampu memberikan dan melindungi hak-hak sosial (*social protection*) warga negaranya. Bentuk-bentuk pemenuhan dan perlindungan sosial ini, merupakan bukti nyata bahwa negara mempunyai



# Daftar isi

## Bab 1

### **PARADOKSALITAS NEGARA KESEJAHTERAAN \_\_1**

Menaksir Politik Pembangunan \_\_3

Konsepsi Dasar Negara Kesejahteraan \_\_10

Ideologi Negara – Liberasi Pasar \_\_22

Membendung Mitos Globalisasi dan Kesejahteraan \_\_27

Mengurai Kebijakan Publik \_\_32

Manifesto Politik Kesejahteraan \_\_44

Paradigma Politik \_\_46

Politik Kesejahteraan \_\_48

## Bab 2

### **KEBIJAKAN SOSIAL DALAM MEWUJUDKAN NEGARA KESEJAHTERAAN \_\_55**

Konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) \_\_57

Kebijakan Sosial dalam Konteks *Welfare State* \_\_61

Kebijakan Sosial tentang Pembangunan Sosial dalam  
Konteks *Welfare State* \_\_76

Pembangunan Sosial di Era Desentralisasi \_\_80

## Bab 3

### **NEGARA KESEJAHTERAAN DAN HAK KONSTI- TUSIONAL \_\_89**

Benarkah Indonesia Negara Kesejahteraan? \_\_91



Pelayanan Publik sebagai bentuk Implementasi Negara Kesejahteraan	__96
Pelayanan Sosial adalah bagian dari Pelayanan Publik	__105
Pelayanan Sosial sebagai Bagian Kewajiban Negara	__109
Kewajiban Negara dalam Pemenuhan Hak Layanan Sosial	__119
Mengukur Kualitas Layanan	__122

#### **Bab 4**

### **CORPORAT SOCIAL RESPONSIBILITY (CSR) DALAM PERSPEKTIF PEKERJAAN SOSIAL \_\_129**

Konsep Kolaborasi Dalam Praktek CSR	__146
CSR Dalam Perspektif Pekerjaan Sosial	__153
Perkembangan Konsep CSR	__163
CSR dan Pengembangan Masyarakat ( <i>Community Development</i> )	__175
CSR dan Stakeholders	__183
Daftar Bacaan	__193
Sekilas Tentang Penulis	__200



... Bagian Pertama

## Paradoksalitas Negara Kesejahteraan

Konsep negara kesejahteraan dan membangun bangsa yang berkehidupan baik dan sejahtera adalah menjadi mutlak adanya. Negara yang memiliki sumber daya alam (SDA) ini tidak berimplikasi terhadap kesejahteraan warganya. Kemiskinan, pengangguran dan kebodohan menjadi fakta otentik yang tidak bisa dipungkiri. Tidak ada yang membantah bahwa kesejahteraan merupakan impian setiap warga negara. Tidak ada stratifikasi mengenai kesejahteraan, artinya siapapun orangnya, apapun etnisnya, agamanya, sukunya, tingkat pendidikannya berhak untuk hidup sejahtera.

Keluar dari keterpurukan menjadi iktiar dari para pejuang dan pendiri negara ini. Dari zaman pra kemerdekaan impian hidup sejahtera merupakan harapan dan cita-cita rakyat untuk merebut dan mendapatkan hak asasi yang paling mendasar dan hakiki bagi setiap manusia. Oleh karena itu, wajar para pejuang kita terdahulu harus berjuang sekuat

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

tenaga untuk mendapatkan hidup sejahtera. Saat itu, impreviabilitas atau kolonisasi dinilai menghambat bagi rakyat Indonesia untuk mendapatkan kesejahteraan. Sehingga tidak bisa dielakkan pilihan perjuangannya adalah merebut dan memperjuangkan kemerdekaan dari ketiak impreviabilitas. Tetapi menjadi aneh saat kemerdekaan secara formal dicapai oleh bangsa ini, secara riil rakyat sulit mencapai hidup sejahtera. Bahkan negara ini lebih dari setengah abad merdeka tetapi kemiskinan, keterbelakangan dari ragam sektor menjadi fakta sejarah yang amat sohib di negara ini.

Barangkali kita sudah mafhum disetiap lembaran rezim yang berkuasa elit politik kita selalu berjanji dan menjanjikan bahwa kesejahteraan merupakan proyeksi utama yang harus segera dituntaskan dinegeri ini. Orde Lama pada tahun 1945-1966 menjadikan politik sebagai panglima. Soekarno mencoba untuk mengakomodasi seluruh elemen masyarakat dan ideologi semua golongan, dengan konsekuensi bahwa kesejahteraan masyarakat dan keterbelakangan rakyat segera teratasi, begitu juga dengan Orde Baru, pada tahun 1967-1998 Soeharto menjadikan ekonomi pembangunan sebagai panglima dan instrumen kekuasaan untuk menggapai kemakmuran rakyat. Kegiatan yang dinilai mengganggu proyek pembangunan Orde Baru dinilai subversif dan mengganggu stabilitas pembangunan. Orde Reformasi yang sampai saat ini masih mencari formula yang belum menemukan titik temu bagaimana akselerasi kesejahteraan itu harus ditempuh.

Menampilkan ketiga Orde dari Orde Lama sampai orde reformasi dimana kesejahteraan masyarakat dan mengentaskan kemiskinan, keterbelakangan disegala bidang masih berjalan ditempat. Bahkan sejumlah media dan pengamat politik mensinyalir bahwa perjalanan reformasi diberbagai sektor mengalami degradasi serius. Pemberantasan korupsi



dan penegakan hukum hanya menjadi wacana dimana dalam tataran praksinya sulit dilaksanakan. Apalagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat kecil, masih jauh dari kenyataan.

### **Menaksir Politik Pembangunan**

Sepertinya ada yang salah dengan pengelolaan bangsa ini. Kemakmuran hanya dinikmati oleh sebagian dari rakyat Indonesia. Sementara aneka keterpurukan yang mendera sebagian besar rakyat menjadi potret kelam bangsa. Disatu sisi gaya hidup konsumtif dan hedonistik dinikmati oleh segelintir orang. Tetapi di sisi lain, sebagian besar rakyat Indonesia harus banting tulang demi sesuap nasi. Rakyat seolah mengemis dan mengais sisa-sisa kesejahteraan hidup, sementara negara seolah tidak berdaya memenuhi janjinya kepada rakyat. Gurita kemiskinan, kelaparan dan kebodohan yang dialami rakyat seolah menjadi takdir sejarah dimana negara tidak bergeming dan pasrah melihat realitas yang terjadi. Tragisnya negara terkadang menggunakan matematika kemiskinan dan kebodohan yang dialami rakyatnya, misalnya yang menganggur hanya sekian prosen, yang tidak sekolah hanya sekian dari jumlah yang bisa sekolah. Logika matematis yang digunakan negara adalah sikap pelanggaran HAM yang tidak bisa ditoleransi. Kemiskinan dan kemalaratan tidak bisa diangkakan. Hal itu mencederai dan melanggar HAM secara nyata, karena telah melanggar konstitusi bahwa setiap warga negara berhak untuk mendapatkan pendidikan yang layak.

Harus diakui bahwa Indonesia pada masa Orde Baru sebelum diterpa krisis menjadi macan ekonomi asia dengan pertumbuhan mencapai 7 prosen pertahun, angka pertumbuhan ini tidak diikuti oleh pemerataan studi BPS ( 1997) menunjukan 97.5% bisnis konglomerat. 2.5% aset nasiona yang dimiliki oleh kelompok ekonomi lemah yang jumlah-



## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

nya hanya 97.5% dari keseluruhan usaha. Bahkan kemiskinan pada 1997-1996 turun secara drastis dari 40.1% menjadi 11.3%<sup>1</sup>

Menilik dari realitas di atas bahwa politik pembangunan yang digulirkan semenjak Orde Baru hanya bertumpu pada pendapatan nasional. Penikmat utama dari pendapatan nasional ini adalah elit dalam negeri ini. Pendapatan nasional atau GNP (*Gross National Product*) seringkali dijadikan tolok ukur bagi pemerintah dalam konteks pembangunan. Modernisasi pembangunan yang digulirkan oleh ekonom dan intelektual Amerika WW Rostow tampaknya menjadi pesona dan mampu mempengaruhi hampir negara berkembang di dunia ketiga. Walaupun pada dasarnya teori Rostow ini dikembangkan tidak *pure* masalah kepentingan akademik semata. Lebih dari itu, teori ini lahir hanya untuk membendung pengaruh ideologi sosialisme.

WW Rostow adalah intelektual Amerika sebagai bapak ekonomi pembangunan dan pertumbuhan. Rostow meyakini bahwa pertumbuhan pada dasarnya merupakan sebuah versi dari teori modernisasi dan pembangunan, suatu teori yang menilai bahwa faktor manusia sebagai (*bukan struktur dan sistem*) yang menjadi kajian fokus mereka. Teori pertumbuhan adalah suatu bentuk teori modernisasi yang menggunakan metafora pertumbuhan, yakni tumbuh sebagai organisme. Rostow melihat bahwa perubahan sosial yang disebutnya sebagai pembangunan sebagai proses evolusi perjalanan dari tradisional ke modern.<sup>2</sup>

Keteguhan Rostow mengenai modernisasi pembangunan dan pertumbuhan yang bermuara pada peru-

---

<sup>1</sup> Edi Soeharto. *Welfare State dan Pembangunan Nasional*. Makalah tidak dipublikasikan

<sup>2</sup> Mansour Fakih. *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: INSIST Press. 2009.



bahan sosial diracik dalam bukunya yang berjudul *The Stage Of Economic Growth*. Perubahan sosial dalam pembangunan akan tercapai manakala melalui lima tahapan. *Pertama* adalah masyarakat *tradisional*, kemudian *berkembang* menjadi *prakondisi tinggal landas*, lantas menjadi masyarakat *tinggal landas*, kemudian masyarakat *pematangan pertumbuhan* dan akhirnya *mencapai masyarakat modern yang dicita-citakan* yakni masyarakat industri yang disebutnya sebagai masyarakat konsumsi tingkat tinggi (*hight mass consumption*)<sup>3</sup>

Cita-cita masyarakat modern yang digambarkan sebagai masyarakat ideal kemudian memberikan inspirasi dalam model pembangunan di Indonesia. Seolah pemikiran Rostow diterima tanpa *reserve* yang kemudian dijadikan rujukan baku selama pemerintahan Orde Baru. Pada tahun 1967 adalah menjadi fakta sejarah dimulainya politik pembangunan Orde Baru. Pembangunan menjadi adagium dahsyat bagi pemerintahan *desoptic* Orde Baru yang dinilai akan menjadikan masyarakat Indonesia sejahtera. Alih-alih akan mencapai kesejahteraan, justru yang terjadi adalah kesenjangan luar biasa menerpa masyarakat Indonesia. Sebagai alat ukur pembangunan bagi Orde Baru adalah diterapkannya tahapan-tahapan pembangunan jangka panjang yang dikenal dengan Rencana Pembangunan Lima Tahunan (REPELITA)

Pembangunan dan pertumbuhan yang hanya berorientasi pada pendapatan nasional dimana GNP menjadi alat ukur ternyata tidak menuntaskan aneka masalah utamanya masalah kesejahteraan rakyat kecil, justru hanya orang-orang elit, para konglomerat yang bisa menikmati kesejahteraan dengan model politik pembangunan. Kemiskinan dan keterbelakangan semakin tidak bisa dibendung disaat Soeharto berkuasa selama 32 tahun. Pre-

---

<sup>3</sup> ibid



## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

dikat bapak pembangunan yang melekat pada Soeharto hanya *lips service* semata yang berlingkungan dibalik kemiskinan dan kelaparan rakyat kecil yang semakin tidak berdaya untuk mendapatkan kesejahteraan.

Hal ini dampak dari strategi politik pembangunan Soeharto yang menempatkan ekonomi pembangunan sebagai dalih dalam mempercepat pemerataan. Konsepsi Tri Logi pembangunan yang dimulai dari pelita I sampai pelita 5 seolah konsep yang tidak aplikatif. Stabilitas, pertumbuhan dan pemerataan menjadi Threangel bagi ORBA untuk mengantarkan rakyat Indonesia menjadi sejahtera, tetapi yang terjadi adalah sebaliknya. Puncaknya adalah manakala negara ini harus masuk dalam lumpur krisis 1997 yang berdampak dahsyat pada kemiskinan dan pengangguran dan rezim otoritarianisme berakhir tragis.

Politik pembangunan yang berorientasi pada GNP ternyata banyak menyisakan banyak masalah dinegara berkembang, target dari pembangunan yang bermuara pada kesejahteraan masyarakat miskin sulit dicapai. Fakta ini tidak bisa kita tampik bahwa pembangunan yang memanusiakan manusia GNP bukanlah jalan terbaik. Justru kesenjangan, kemiskinan dan keterbelakangan masyarakat miskin semakin menjadi.

Adalah Irma Adelman mengatakan bahwa pengembangan Sumber Daya Manusia menjadi pilihan efektif untuk mencapai pertumbuhan dan pemerataan. SDM ini dinilai sebagai elan vital dan salah satu jalan yang akseleratif mencapai kesejahteraan. Irma mencontohkan di Korea. Tahun 1964 tingkat pendidikan penduduk korea tiga kali lipat lebih besar dari negara-negara berkembang yang GNP-nya sama dengan korea.

Sampai saat ini, kritik terhadap model pembangunan yang berorientasi pada pendapatan nasional tiada henti.



Banyak contoh nyata yang terjadi di negara-negara berkembang di dunia ketiga bahwa modernisasi pembangunan yang ditawarkan Rostow menemukan banyak kendala, dan yang terjadi sebaliknya kemiskinan dan ketidakberdayaan adalah potret nyata yang sangat absah

Setumpuk masalah sosial yang menghinggapi rakyat Indonesia, seperti kemiskinan, pengangguran, SDM rendah, kesehatan dan kebutuhan dasar lainnya semakin menegaskan bahwa Negara/pemerintah tidak serius mengurus negara ini. Catatan UNDP mengenai IPM sangat memprihatinkan. IPM sebagai salah satu tolok ukur dari proyeksi pembangunan nasional menunjukkan angka keprihatinan, kesehatan, pendidikan dan daya beli masyarakat adalah menjadi target dan sasaran utama dalam meningkatkan IPM. Tahun 2007 dan 2008 catatan dari UNDP memposisikan bahwa IPM Indonesia berada di posisi 107 dari 177 Negara. Singapura peringkat 25, Brunai Darussalam (30) Malaysia (63) Thailand (78) dan Filipina (90) peringkat Indonesia juga terkejar oleh Vietnam (105)<sup>4</sup>

Endemik kemiskinan yang melilit rakyat Indonesia akibat dari dosa sosial yang dilakukan oleh Negara/pemerintah. Bahkan kemiskinan seringkali dikalkulasikan secara angka-angka. Padahal kemiskinan dan kesejahteraan adalah hak yang paling asasi setiap warga Negara. Pada 2007 angka kemiskinan mencapai 37,17 juta orang atau 16,58% dari total penduduk Indonesia.

Kemiskinan pada 2009 13,32% dan pada 2010 data BPS menunjukkan kemiskinan turun tipis mencapai angka 14,15%. Sementara angka kemiskinan mencapai 31,02% . pada 2009 jumlah penduduk miskin mencapai 63,35% sementara pada 2010 mencapai 64,30%. Penikmat kemiskinan

---

<sup>4</sup> M. Imam Purwadi. *Negara Kesejahteraan dalam Perspektif Islam*. <http://www.wgats.blogspot.com/2009/07/> (online) di akses pada 12 Februari 2011



## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

ini adalah tersebar dipedesaan, artinya lebih dari separuh penduduk Indonesia yang berdiam dipedesaan tidak lagi berdaya dililit dari jerat kemiskinan.<sup>5</sup>

Busung lapar, Ibu meninggal setelah melahirkan dan kematian bayi dan pendapatan rakyat yang tidak sesuai dengan kebutuhan sehari-hari adalah menjadi problem kebangsaan yang amat kompleks. Tidak bisa pungkiri, kita sering kali dibuat mengelus dada oleh perilaku elit politik yang hampa dengan nurani melihat realitas kemiskinan dan kebodohan dinegeri ini.

Ketimpangan sosial, ekonomi dan politik berimplikasi terhadap laju kemiskinan, kebodohan dan ketelantaran rakyat seperti laju waktu yang tidak bisa kita bendung. Statement Robert Chambers barangkali perlu dijadikan referensi mengenai kemiskinan dan perangkap kemiskinan. Chambers mengatakan bahwa rakyat yang terperangkap dalam ruang marginalisasi terperangkap dalam 5 unsur kemiskinan<sup>6</sup>.

*Pertama*, kemiskinan merupakan salah satu faktor yang membuat orang-orang marginal itu hidupnya menjadi susah, miskin, penghasilannya kecil, pegawai golongan rendahan, orang yang penghasilannya tidak tetap. *Kedua* kerentanan dan kemiskinan rentan itu rapuh, orang yang tidak memiliki tabungan cukup, jika kehidupan sehari-hari itu normal. Istrinya dan anaknya tidak pernah sakit, tidak pernah kecelakaan, kondisi ini selalu dibayang-bayangi ketakutan karena hidup tidak selalu berjalan sesuai apa adanya. Sementara miskin bagi Chambers adalah hidupnya sangat rawan dan fluktuatif. Orang miskin tidak memiliki

---

<sup>5</sup> Jawa Pos 13 Juli 2010

<sup>6</sup> Bagong Suyanto. *Dakwah Pemberdayaan Masyarakat, Paradigma Aksi Metodologi dalam Pemberdayaan Komunitas marginal di Perkotaan*. Yogyakarta: LKIS Pelangi Aksara.2005.



### *Perspektif Kebijakan Sosial yang Memberikan ...*

tabungan dan asuransi sosial, sedikit ada goncangan, maka aset produktif dijual.

*Ketiga* ketidakberdayaan, ketidakberdayaan itu menyangkut posisi tawar, orang miskin posisi tawarnya lemah, tidak memiliki akses ekonomi, politik. Karena posisi tawar tidak dimiliki rakyat miskin, seringkali petani selalu kalah dipermainkan oleh para tengkulak, pengepul.

*Keempat*, secara fisik orang miskin mudah sakit, halm ini akibat dari kurangnya asupan gizi yang dikonsumsi. Bahkan jika sakit tidak hanya mengeluarkan uang, tetapi penghasilannya juga akan hilang lantaran tidak bekerja.

*Kelima* masyarakat miskin seringkali terisolasi, terisolasi tidak sekadar dalam pengertian geografi, tetapi secara sosial-pun menjadi penyebab utama bagi orang miskin, tidak adanya akses informasi yang kerap kali diderita orang miskin menyebabkan ketidakberdayaan, orang yang tidak berdaya itu gampang percaya dan seringkali tertipu.

Pelayanan sosial bagi masyarakat yang menyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) masih dipandang sebelah mata oleh Negara. Kewajiban negara untuk memberikan perlindungan sosial dan pelayanan sosial yang prima terhadap rakyat miskin tidak dijadikan hal utama. Inilah pengingkaran nyata terhadap konstitusi dan ideologi negara dimana rakyat miskin menjadi tanggungjawab Negara .

Ketidakeriusan Negara dalam memberikan pelayanan sosial terhadap penyandang kesejahteraan sosial terbukti ketika perlindungan sosial, pelayanan sosial tidak diatur secara sistematis dan terlembaga. Walaupun UU Dasar 45 secara eksplisit menyatakan bahwa setiap warga Negara merupakan tanggungjawab Negara. Pelayanan sosial yang residualistik dan karitatif bahkan selektif adalah wujud nyata bahwa Negara setengah hati dalam memberikan

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

pelayanan sosial terhadap warganya. Anggaran terhadap penyandang masalah sosial yang sangat meminimalis semakin menegaskan ketidakbecusan Negara melindungi rakyat miskin. Elit negara disibukkan dengan kepentingan politik-kekuasaan yang melupakan tugas pokoknya untuk memperjuangkan kesejahteraan rakyat. Sikap dan mental seorang negarawan yang benar-benar mimihak dan memperjuangkan nasib rakyat sulit ditemukan. Justru yang ada adalah elit politik menampilkan sikapnya sebagai makelar politik dimana rakyat dijadikan barang dagangan untuk menlanggengkan kekuasaan semata.

Negara hanya memikirkan mengenai pendapatan sebanyak-banyaknya dari rakyat tanpa dibarengi pelayanan yang baik terhadap rakyat. Slogan negara atau pemerintah seringkali kita saksikan baik melalui iklan maupun spanduk di tempat terbuka mengenai warga negara yang baik adalah warga negara yang taat pajak, tetapi acapkali negara abai terhadap kewajibannya untuk mensejahterakan rakyat keluar dari jeratan kemiskinan. Pertanyaannya adalah, jika negara disfungsi dan disorientasi dalam memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap rakyat, dan kesejahteraan hanya janji yang tidak ditepati, apa hakekat dan fungsi keberadaan Negara, jika tidak berdaya dan hadir dalam menuntaskan permasalahan sosial yang warganya.

### **Konsepsi Dasar Negara Kesejahteraan**

Kesejahteraan mutlak menjadi hak yang paling asasi bagi setiap warga negara. Dalam hal ini negara harus bertanggungjawab penuh untuk meningkatkan kesejahteraan hidup warga negaranya sehingga hidup secara layak. Menjadi problem besar disaat warga negara tidak menikmati kesejahteraan, implikasinya adalah ketidakteraturan sosial (*social disorder*) akan tampil sebagai konsekuensi dari tidak



terpenuhinya kebutuhan dasar tersebut. Mathew Hole menegaskan bahwa kemiskinan sama halnya membiarkan manusia dalam keadaan kacau dan tidak tenang, memerangi kemiskinan adalah suatu tindakan kearifan sipil dan kearifan politik<sup>7</sup>

Pertanyaan ini menjadi penting yang harus kita perdebatkan bersama, manakala sebagian kelompok bahkan mazhab tertentu menilai bahwa kesejahteraan itu akan diperoleh jika seseorang atau individu itu memiliki etos kerja yang baik. dalam bahasa David McClelland<sup>8</sup> bahwa individu yang harus bertanggung jawab terhadap masa depannya sendiri, kesejahteraannya sendiri. Hal ini akan terjadi manakala individu itu menjadi kompetitor yang baik, memiliki nilai-nilai yang secara internal kebutuhan ingin berprestasi (*Need for Achievement/n/ach*) di dalam diri individu itu sendiri. Sebagai sebuah paradigma mengenai kesejahteraan, tentunya kita mengapresiasi apa yang disebut McClelland itu, tetapi sebagai khasanah keilmuan dan pengetahuan tentunya tidak berhenti sampai disini.

Bagaimana dengan kondisi riil yang dialami rakyat Indonesia mengenai kesejahteraan warganya, apakah kita akan mengadopsi bahkan mengamini apa yang disampaikan oleh McClelland. Alangkah baiknya kita harus mempelajari, memahami konstitusi negara kita, kultur sosiologis

---

<sup>7</sup> Anthony Giddens *Beyond Left and Right: Tarian Ideologi Alternatif di atas Pusran Sosialisme dan Kapitalisme*. Yogyakarta: IRCCISoD. 2002.

<sup>8</sup> Of Cit, Pandangan McClelland mengenai masyarakat dunia ketiga terbelakang, karenanya rendahnya for achievement. Sikap manusia dan budaya yang dianggap menjadi sumber masalah dan *protipe the achievement society* yang pada dasarnya adalah ciri-ciri dari watak dan motivasi masyarakat kapitalis. Teori McClelland didasarkan pada studinya yang dilandaskan pada teori psikoanalisis Freud tentang mimpi. McClelland melakukan studi di Amerika yang memfokuskan pada studi tentang motivasi dengan mencatat khayalan orang melalui pengumpulan bentuk cerita dari sebuah gambar. Kesimpulannya adalah bahwa khayala ada kaitannya dengan dorongan dan perilaku dalam kehidupan mereka yang dinakan *The need achievement (N'ach)*.

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

masyarakat Indonesia. Jika merunut kepada UU 1945, bahwa negara harus bertanggungjawab terhadap hak-hak dasar bagi setiap warga negara.

Penilaian mengenai Indonesia sebagai negara kesejahteraan yang gagal tidak sekadar menjadi kecemasan dan kekhawatiran kita bersama. Indonesia sebagai negara kesejahteraan yang gagal memiliki kebenaran obyektif dan tidak bisa mengelak. Negara kesejahteraan (*Welfare State*) adalah model pembangunan dimana negara berperan aktif untuk melindungi rakyatnya dari ancaman kemiskinan, keterbelakangan, kebodohan dan hidup sehat. Perlindungan sosial dan pelayanan sosial secara universal adalah menjadi kewajiban negara. Negaralah yang harus bertanggungjawab terhadap kemiskinan, kelaparan, keterbelakangan dan jaminan masa tua bagi semua warga negara. Pemberian pelayanan sosial dan perlindungan sosial yang partikularistik dan selektif merupakan pengingkaran negara terhadap fungsi, filosofi dan jati diri dimana para pendiri itu bersepakat untuk mendirikan sebuah negara .

Kenyataan yang dihadapi dan dirasakan oleh kita sebagai warga negara Indonesia adalah bahwa negara absen dan tidak hadir dalam memberikan perlindungan terhadap warga negaranya. Kebijakan yang tebang pilih dan parsial menjadi contoh nyata bahwa Indonesia telah gagal menjaga dan mengejawantahkan amanat konstitusi dimana negara harus bertanggungjawab untuk memberikan rasa aman dan memenuhi segala kebutuhan dasar setiap warga negara. Meminjam istilah Adam Smith bahwa tugas Negara harus memenuhi *Pertama* negara berkewajiban memberikan rasa aman terhadap dari segala ancaman dalam bentuk apapun bagi semua warga negara. *Kedua* negara juga mendorong dan menciptakan kesejahteraan ekonomi bagi semua warga.



Pandangan Smith di atas berbanding terbalik dengan kondisi yang dialami warga Negara Indonesia. Kemiskinan diberbagai sektor seolah menjadi menu tiap hari yang tidak bisa dihindari keberadaannya, sungguh memprihatinkan. Ancaman kebodohan bagi masa depan anak-anak Indonesia sulit dihindari. Banyak jumlah anak yang putus sekolah semakin menegaskan bahwa negara ini lalai dan abai untuk memberikan perlindungan terhadap keterjaminan bagi anak-anak untuk mendapatkan hak dasarnya yaitu pendidikan yang layak sebagaimana telah ditegaskan oleh konstitusi UU 1945.

Data yang dilansir oleh Komnas Perlindungan Anak (PA) menunjukkan bahwa di 33 Provinsi jumlah anak putus sekolah pada tahun 2007 sudah mencapai 11,7 juta jiwa. Jumlah itu pasti sudah bertambah lagi tahun ini, mengingat keadaan ekonomi nasional yang kian memburuk.<sup>9</sup> Fenomena ini juga terjadi di beberapa daerah di Indonesia, di Kaltim jumlah anak yang putus sekolah mencapai 1000 anak, sementara yang tidak sekolah mencapai 15.000, anak, (kompas, 21/3 2008). Begitu juga yang terjadi di daerah Yogyakarta Kabupaten Bantul, jumlah anak yang putus sekolah mencapai 443 orang anak, kasusnya relative sama, jeratan kemiskinan yang memaksa anak itu harus berhenti mengeyam dunia pendidikan (kompas 31/10/08)<sup>10</sup> sementara jumlah anak putus sekolah yang menimpa anak-anak di Kota Medan mencapai 500 ribu anak, jumlah yang sangat fantastis. Menteri pendidikan mengatakan jika dilihat dari prosentasi dari jumlah total anak yang putus sekolah jumlah itu kecil tetapi angka 500 ribu bukan jumlah yang sedikit. Menyedihkan sekali bagi negeri yang telah memasuki setengah abad usianya masih bergelut dengan masalah anak

---

<sup>9</sup> Robert Manurung 12 Juta Anak Indonesia Putus Sekolah. [http://ayo merdeka.wordpress.com/2008/03/22/\(online\)](http://ayo merdeka.wordpress.com/2008/03/22/(online)) di akses pada 15 April 2011

<sup>10</sup> Kompas 31 Oktober 2008

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

yang putus sekolah dengan faktor ekonomi jumlahnya sangat besar.<sup>11</sup> Lantas dimana tanggungjawab negara yang memikul mandat untuk memproteksi anak-anak generasi masa dari kebodohan. Sikap pembiaran ini adalah membuktikan bahwa negara tidak sigap dan lalai membiarkan warganya dalam kebodohan.

Perasaan tidak nyaman dan terancam menghinggapi seluruh rakyat Indonesia. Perasaan khawatir dan takut selalu mengahantui. Hal ini terjadi karena negara tidak memberikan jaminan sosial dan proteksi sosial sebagai hak dasar yang harus dipenuhi oleh negara, contoh kasus yang menimpa keluarga Saari 44 dan istrinya Sugiarti 39 harus mengakhiri hidupnya dengan gantung diri karena tidak tahan dengan himpitan ekonomi. Saari sehari-hari bekerja sebagai tukang becak, kehidupan ekonominya semakin tidak menentu setelah istri Saari yaitu Sugiarti terserang penyakit stroke. Tragisnya adalah walaupun Saari mengajukan surat keterangan miskin untuk memperoleh kemudahan di Kelurahan setempat hasilnya nihil.<sup>12</sup>

Sementara di Jakarta Utara Kampung Beting Koja Ahmad Marzuki (74) tergeletak sudah satu tahun lebih menderita sakit. Seharusnya dia sudah diobati dirumah sakit, karena tidak punya uang maka penyakitnya dibiarkan begitu saja. Apalagi Marzuki tidak memiliki KTP dan KK walaupun sudah puluhan tahun ia tinggal. Jangankan mengurus KTP dan KK, buat makan sehari-hari saja tidak cukup. Adanya warga miskin yang telantar seperti ini membuat Kementerian Kesehatan memutuskan untuk menanggung pengobatan mereka. Tahun 2005, Menteri Kesehatan Siti Fadila Supari mengunjungi Kampung Beting dan me-

---

<sup>11</sup> Arsip berita.com. 23 April 2011 diakses pada tanggal 28 April 2011

<sup>12</sup> Media Indonesia. *Warga Miskin Semakin Sulit Berobat*. 6 Maret 2011 (online) diakses pada 23 April 2011



lihat sendiri bagaimana kondisi warga wilayah itu. Menteri Kesehatan (Menkes) lalu menerbitkan Kartu Asuransi Kesehatan Miskin (Askeskin) sebanyak 2.869 buah. Warga bisa berobat dengan lancar. Namun, persoalan muncul ketika Askeskin diganti dengan kartu Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas). Tidak semua warga mendapatkan kartu ini. Rumah sakit menolak pasien yang memakai kartu Askeskin karena Departemen Kesehatan hanya mengganti biaya perawatan yang menggunakan kartu Jamkesmas.<sup>13</sup>

Inilah realitas yang tidak bisa dihindari, pelayanan dan perlindungan sosial seperti pelayanan kesehatan yang bersifat residual. Setiap pergantian rezim atau pejabat publik model dan bentuk pelayanan itu gampang dan ulir. Jika model pelayanan sosial seperti pelayanan kesehatan itu pendekatannya adalah kebijakan yang institusional, maka pergantian rezim dan sirkulasi elit tidak berdampak dan tidak begitu mudah dirubah sesuai dengan selera elit.

Padahal Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 1992 menetapkan, setiap rumah sakit harus mengalokasikan 20 persen tempat tidurnya bagi warga miskin. "Adanya Jamkesmas atau Askeskin membuat rumah sakit melupakan UU ini. Implementasi UU ini seharusnya diejawantahkan jika benar bahwa negara akan memberikan perlindungan terhadap warganya. Tetapi kesan yang tampak adalah hadirnya UU itu seolah menjadi proyeksi legislasi yang kurang populis bagi masyarakat. Rakyat miskin tetap saja terancam, terancam pendidikannya, terancam kesehatannya, terancam gizinya dan terancam pendapatannya jika tidak ada *political will* dan komitmen negara dalam memproteksi warganya.

Kasus di atas yang menimpa Sari dan Marzuki adalah menjadi pelajaran berharga tentunya bagi pengelola dan

---

<sup>13</sup> Kompas.com 2 desember 2009 (online) diakses pada 23 April 2011

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

pengambil kebijakan yaitu negara. Buruknya pelayanan sosial atau pelayan publik mencerminkan akan ketidak profesionalan pejabat publik atau pemerintah sehingga apa lacur, masyarakat kecil menjadi koorban dari proses pelayanan yang tidak professional itu. Sementara kita bisa melihat kondisi riil yang sering terjadi menimpa masyarakat. Bagaimana negara memberikan kemudahan terhadap setiap warga, utamanya warga miskin dalam memberikan pelayanan kesehatan. Dalam banyak kasus, nyawa orang yang tidak memiliki uang tidak ada harganya. Pusat pelayanan kesehatan tidak mengedepankan nurani kemanusiaanya, tetapi ada uang dulu baru pelayanan akan dilakukan.

Kebijakan pelayanan sosial yang bersifat residual-karitatif dan tidak institusional ini menjadi ukuran bagi kita bersama bahwa negara ini setengah hati dan enggan memberikan pertolongan seutuhnya dan sepenuh hati terhadap warganya. Jika negara ini memiliki komitmen dan keseriusan, maka kebijakan pelayanan sosial yang bersifat institusional menjadi pilihan sebuah kebijakan. Karena kebijakan instiusional ini berifat melembaga, berkelanjutan tanpa harus melihat apak kebijakan ini berfungsi atau tidak, maka tidak heran kebijakan ini disebut juga sebgai kebijakan antisipatif<sup>14</sup> jika kebijakan pelayanan sosial masih bersifat residual, dimana pelayanan akan dilakukan jika sudah kondisi korban dalam kondisi yang *emergency*, maka pelayanan sosial akan diberikan, model pelayanan ini bersifat temporer.

Dalam konteks negara kesejahteraan (*welfare state*) bahwa tidak ada satu dalil yang tidak membenarkan bahwa negara bertanggung jawab penuh terhadap hak-hak warganya. T.H Marshall membedakan tiga jenis hak warga

---

<sup>14</sup> Edi Soeharto. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta 2006.



negara<sup>15</sup>. *Pertama* adalah hak sipil, dimana setiap warga negara berhak untuk tinggal ditempat sesuai pilihannya, kebebasan berpendapat, memeluk agama, hak memiliki kekayaan pribadi dan hak yang sama di depan hukum. *Kedua* hak politik, setiap warga negara berhak terlibat dalam pemilihan dan menjadi pegawai negeri. Dan yang *ketiga* bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan hak sosialnya. Hak ini mengatur bahwa setiap warga negara berhak untuk menikmati setandar kesejahteraan dan keamanan minimum tertentu, termasuk tunjangan kesehatan bagi pasien dan tunjangan sosial bagi pengangguran serta penetapan upah minimum.

Negara kesejahteraan dipraktekkan pada abad ke 19 di Eropa dan AS, walaupun Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith, ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin the greatest happiness (*atau welfare*) of the greatest number of their citizens. Tentunya perdebatan mengenai kapan ide awal Negara kesejahteraan itu lahir tetapi secara substantif bahwa pada dasarnya kesejahteraan rakyat adalah tanggungjawab Negara

Spicker (1995:82) mengatakan bahwa negara kesejahteraan *stands for ideal in which welfare is provided comprehensively by the state to the best possible standards*. Tidak ada logika manapun yang dibenarkan bahwa kesejahteraan, kemiskinan dan keterbelakangan adalah dosa individual yang harus ditanggung sendiri. Konsepsi ini berangkat bahwa kemiskinan lebih disebabkan oleh etos kerja dan kultur masyarakat yang tidak memiliki cita berprestasi secara filosofis-politik dan ideologis negara adalah sponsor tunggal dalam mensejahterakan rakyatnya.

---

<sup>15</sup> T.H. Marshall dalam Deden Faturrahman dan Wawan Sobari. *Pengantar Ilmu Politik*. Malang: UMM Press. 2004.

## Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial

Di sisi lain, Crosland mendefinisikan mengenai negara kesejahteraan. Menurutnya, negara kesejahteraan adalah suatu masyarakat dengan kebaikan dan kualitas eksepsional bila dilihat standar-standar historis, dan dibandingkan dengan kapitalisme pra perang. Ini akan menjadi surga bagi pelopor sosialis awal. Kemiskinan dan ketidakamanan berada dalam proses kehancuran. Standar-standar kehidupan muncul dengan cepat, kekhawatiran terhadap pengangguran kian melemah, dan pekerja muda awam memiliki harapan atas masa depan yang tidak pernah terbesit dalam benak ayahnya<sup>16</sup>

Negara memiliki **kewenangan** tidak terbatas, oleh karena itu negara harus mampu mengelola, mendistribusikan sumber pendapatan dan SDA untuk diperuntukkan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. negara harus mengatur bukan diatur oleh pihak manapun. Ide dan konsepsi negara kesejahteraan sosial terinspirasi oleh gagasan *genuin* Asa Grigs, *The Welfare State in Historical Perspective* (1961) *Frederich Hayek, The Meaning Of The Welfare State* (1959) dan *Richard Titmus s, Essay on the Welfare state* ( 1958)

Begitu juga dengan Titmus secara rinci mengurai mengenai konsep dan ide Negara kesejahteraan. Hal ini terbukti manakala Titmus mengatakan bahwa *a welfare state in which organized power is deliberately use throug politics and administration the play of market force to achieve social prosperity and economic wellbeing of the people.*

Merujuk pada ide cemerlang mengenai negara kesejahteraan, ada tiga alasan utama yang perlu ditegaskan oleh negara dalam menjalankan fungsinya. *Pertama* negara harus menjamin tiap individu dan keluarga untuk memperoleh pendapatan minimum agar mampu memenuhi kebutuhan

---

<sup>16</sup> Op Cit



paling pokok. *Kedua* negara harus memberi perlindungan sosial jika individu dan keluarga ada dalam situasi rentan sehingga mereka menghadapi social contingencies seperti usia lanjut, menganggur miskin yang memicu pada krisis sosial. *Ketiga* semua warga negara tanpa membedakan status dan kelas sosial harus dijamin untuk memperoleh akses pelayanan sosial dasar seperti pendidikan, pemenuhan gizi sanitasi dan air bersih

Perubahan sistem pemerintahan yang telah mengalami pergeseran pada kelembagaan politik dan pemerintahan demokratis yang mau tidak mau terus melakukan konsolidasi dimana pada gilirannya adalah bahwa paham negara mengalami perkembangan dari *political state* menjadi *legal state* dan pada gilirannya menjadi *welfare state*. Ketiga paham tersebut memanfaatkan kekuasaan yang dimiliki negara sebagai penentu kehendak terhadap aktivitas rakyat yang dikuasai. Tentu bukan rahasia umum bahwa liberasi ekonomi yang menggorogoti kekuasaan negara dimana ketimpangan sosial yang kompleks dan tidak kunjung usai melahirkan ide mengenai negara kesejahteraan. Hal ini karena dalam negara kesejahteraan sosial sudah ada pembagian (*distribution*) kekuasaan dan pemisahan (*separation*) kekuasaan yaitu negara memiliki *freies ermesen*, yaitu kebebasan untuk turut serta dalam seluruh kegiatan sosial politik dan ekonomi dengan tujuan akhir menciptakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*<sup>17</sup>)

Tidak ada alasan yang bisa dibenarkan manakala negara kesejahteraan seperti Indonesia dimana secara konstitusi mengikrarkan diri sebagai negara kesejahteraan tetapi abai memberikan perlindungan dan pelayanan sosial kepada rakyatnya. Pelayanan sosial disegala bidang baik me-

---

<sup>17</sup> Kompas. *Mengenai Konsep Negara Kesejahteraan*. 15 April 2009

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

nyangkut kebutuhan pendidikan, kesehatan dan pangan menjadi tanggungjawab negara. Kesejahteraan rakyat menjadi hal utama yang harus diatur dan dikelola oleh negara, liberasi, egaliterianisme dan *freedom of sepeech* menjadi ciri-ciri mendasar bagi negara kesejahteraan .

Sampai detik ini negara kesejahteraan masih dianut oleh negara maju dan negara berkembang. Beberapa model mengenai negara kesejahteraan yang dianut oleh beberapa Negara di dunia yakni,<sup>18</sup> *Pertama* model universal, model ini dianut oleh negara-negara Skandinavia, seperti Swedia, Norwegia, Denmark dan Fidlandia. Dalam model ini pemerintah menyediakan jaminan sosial kepada semua warga negara secara melembaga dan merata . Anggaran Negara untuk program sosial mencapai lebih dari 60% dari total belanja negara

*Kedua* model isntitusional, model ini dianut oleh negara-negara seperti Jerman, Austria, model institusional sama dengan model universal dimana jaminan sosial dilaksanakan secara melembaga dan luas, tetapi kontribusi terhadap skim jaminan sosial berasal dari tiga pihak yakni pemerintah dunia usaha dan pekerja (buruh)

*Ketiga* model residual, model ini dianut oleh AS, Inggris, Australia dan Selandia Baru, jaminan sosial dari pemerintah lebih diutamakan kepada kelompok lemah, seperti orang miskin, cacat, menganggur. Pemerintah sebagian menyerahkan sebagian peranya kepada LSM melalui pemberian subsidi bagi pelayanan sosial dan rehabilitasi sosial

*Keempat* model minimalis, model ini yang dianut oleh Negara-Negara seperti Yunani, Perancis, Portugis, Itali, Chili, Brazil dan Asia (Korea selatan, Filipina, Srilanka. Anggaran Negara untuk program sosial dibawah 10% dari

---

<sup>18</sup> Op Cit



total anggaran pendapatan Negara. Jaminan sosial dari pemerintah diberikan secara sporadis, temporer dan minimal yang umumnya hanya diberikan kepada pegawai negeri dan swasta yang mampu mengiur.

Empat model negara kesejahteraan di atas tentunya kita mengalami kesulitan memposisikan negara Indonesia itu termasuk dibagian mana, tetapi yang pasti perdebatan mengenai Indonesia termasuk apakah Indonesia merupakan negara kesejahteraan masih belum mendapatkan titik temu, tetapi fakta empiris membuktikan Indonesia masuk kategori negara kesejahteraan yang minimalis, walaupun fakta di lapangan terkadang jaminan sosial yang diberikan oleh pemerintah terhadap kelompok-kelompok lemah, miskin dimana kriteria kemiskinan masih dipilah-pilah oleh pemerintah. Seleksi kemiskinan dilakukan oleh pemerintah sehingga jaminan sosial nantinya diberikan terhadap kelompok-kelompok yang sesuai dengan kriteria yang ditetapkan pemerintah.

Dalam bidang ekonomi, ada empat fungsi negara, yaitu negara sebagai penjamin (*provider*) kesejahteraan rakyat, negara sebagai pengatur (*regulator*) sebagai pengusaha (*entrepreneur*) atau menjalankan sektor-sektor tertentu melalui BUMN dan Negara sebagai wasit (*umpire*) W Friedmenn mengatakan bahwa dalam Negara kesejahteraan Negara memiliki fungsi untuk melakukan intervensi dalam sektor ekonomi. Hal ini berbeda dengan Negara penjaga malam, yang mengatakan bahwa Negara sebaiknya tidak ikut campur dalam bidang perekonomian. Doktrinya adalah *Laissesz Faire (leave it economic system alone)* yakni ajaran yang menyatakan bahwa kesejahteraan akan meningkat bila pemerintah tidak ikut campur mengurus perekonomian. Semboyannya adalah bahwa pemerintah yang baik adalah pemerintah yang tidak mencampuri urusan perekonomian

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

(*The Least government is the best government*) ideologi utama negara penjaga malam adalah unsur kapitalisme<sup>19</sup>

### **Ideologi Negara – Liberasi Pasar**

Aneka rafsir terhadap ideologi dalam khazanah keilmuan politik dan sosial adalah keniscayaan. Ruang dan waktu, kultur sosial politik bahkan keagamaan terkadang turut melahirkan konsepsi dan definisi mengenai ideologi. Bagi Gramsci misalnya yang mengatakan bahwa ideologi tidak sekadar sebatas ide. Gramsci menilai bahwa ideologi tidak berhenti pada tataran ide semata, lebih dari itu ideologi mampu mengatur manusia, memberikan tempat bagi manusia untuk bergerak mendapatkan kesadaran akan posisi mereka, perjuangan mereka. Ideologi bukanlah fantasi perorangan namun terjelma dalam kehidupan masyarakat secara kolektif. Berbagai aturan bagi masyarakat dan tindakan praktis serta perilaku moralitas manusia adalah bagian dari substansinya ideologi<sup>20</sup>.

Ian Adam mendefinisikan bahwa ideologi lebih dalam kerangka politik gerakan. Dengan kata lain ideologi yang dimaksudkan disini adalah ideologi sebagai doktrin yang membimbing tindakan politik, idealitas-idealitas yang mesti diyakini sebagai iman politik tujuan yang wajib dicapai, alasan yang harus diperjuangkan, dan visi tentang masyarakat terbaik yang niscaya diwujudkan<sup>21</sup>

Keyakinan yang mendalam dan dianggap memiliki nilai yang harus diperjuangkan, dibela bahkan secara ekstremis jiwa sebagai taruhnya adalah wujud dari sebuah proses ideologisasi yang secara intrinsik memiliki kebenaran tanpa harus dibuktikan secara empiris. Itulah barang-

---

<sup>19</sup> Op Cit

<sup>20</sup> Roger Simun *Gagasan-gagasan politik Gramsci*. Yogyakarta: Insist bekerjasama dengan Pustaka Pelajar. 2002 .

<sup>21</sup> Adam, Ian. *Ideologi Politik Mutakhir, Konsep, Ragam Kritik dan Masa Depan*. Yogyakarta: Qalam 2004.



kali substansi ideologi dimana Ian Adam membahasakan sebagai iman. Jika ideologi itu melekat pada individu, komunitas bahkan Negara sebagai elit politik dimana rakyat memberikan mandat maka sejatinya masyarakat utama atau masyarakat ideal itu akan terwujud. Hal ini terjadi lantaran pijakan ideologi yang kokoh untuk memperjuangkan masyarakat ideal/sejahtera itu tidak tersekat dari kepentingan sempit oleh kelompok-kelompok partai politik atau pribadinya. Karena pada dasarnya Negara merupakan agregasi kepentingan masyarakat yang dipresentasikan oleh-oleh elit politik dari ragam warna dan kelompok-kelompok. Sejatinya Negara mampu mengartikulasikan akan kebutuhan dan kepentingan rakyat. Kebutuhan rakyat akan rasa aman, serta kebutuhan dasar rakyat mestinya dipenuhi oleh Negara. Nyatanya sampai saat ini Negara tidak merepresentasikan ragam kepentingan dan kelompok yang bisa menerjemahkan keinginan dan kebutuhan rakyatnya. Justru Negara mengingkari nilai-nilai ideologi yang tertuang dalam konstitusi bahwa tugas dan fungsi Negara adalah mensejahterakan rakyat memberikan ruang terhadap semua warga Negara untuk mendapatkan pendidikan dan pendidikan.

Di sisi lain Terrel Carver secara tegas mengatakan bahwa ideologi bukanlah suatu panduan untuk mengkategorikan sesuatu sebagai ideologi atau bukan, ideologi juga bukan resep yang menunjukkan cara-cara pembuatan ideologi secara benar, ideologi memiliki ruang khusus dalam politik, karena politik merupakan arena publik tempat agenda pembicaraan yang berkorelasi dengan kekuasaan dari kelompok dan kelas tertentu, maka pada gilirannya adalah bahwa ideologi selalu berbanding lurus atau seruang dengan politik.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Manfred B Steger *Globalisme Bangkitnya Ideologi Pasar*. Yogyakarta: Lafald Pustaka 2005.

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

Deideologisasi tampaknya menjadi alasan yang amat kuat dan mendasar yang dilakukan oleh negara saat ini. Runtuhnya dan rapuhnya implementasi ideologi negara akibat dari ketidakberdayaan negara/pemerintah terhadap pesona pasar yang menjajikan dan menguntungkan pihak tertentu dan menyengsarakan rakyat Indonesia. *Politica will* adalah kata yang tepat jika mendeskripsikan perilaku elit. Mental pragmatis menjadi pilihan politik elit dalam mendesain kebijakan publik. Tragisnya kebijakan yang dibuat tidak lagi berpijak pada kebutuhan rakyat banyak, tetapi kebijakan yang dibuat adalah sesuai dengan selera dan kemauan korporasi yang hegemonik terhadap Negara .

Mengejar keuntungan sebanyak-banyak serta meminimalkan intervensi negara terhadap pelayanan publik adalah doktrin nyata liberasi ekonomi. Bahkan pelayanan sosial yang selektif adalah menjadi strategi bagi kapitalisme agar Negara tidak terlalu boros dalam menganggarkan masalah pelayanan sosial dalam menuntaskan masalah penyandang kesejahteraan sosial (PMKS). Dan pada gilirannya masalah sosial seperti kemiskinan, pengangguran, pendidikan dan keseharian harus dipilah-pilah, dikriteriakan dan diseleksi agar keuangan Negara tidak habis dihambur-hamburkan untuk kepentingan pelayanan sosial tersebut

Arus globalisasi semakin tidak bisa dibendung dewasa ini telah menjadi *mainstream* dalam pilihan politik, ideologi pasar seolah merasuk pada pori-pori negara ini. Akhirnya kepatuhan dan ketundukan negara terhadap pasar tidak bisa dihindari. Kenyataan yang tidak bisa ditampik adalah bahwa negara ini telah menikah dengan pasar. Realitas ini semakin menegaskan ketidakberdayaan negara dalam hegemoni pasar dimana ruang gerak negara selalu diintervensi pasar. Akhirnya kebijakan publikpun yang menyangkut

hajat orang banyak harus diseleksi oleh pasar sebagai pilihan politik bernegara. Jika demikian maka negara telah menggadaikan diri dimana pada gilirannya rakyat semakin tidak bisa bernafas dan keluar dari jeratan kemiskinan.

Ungkapan Fukuyama barangkali menarik bahkan harus dilakukan jika kemiskinan dan kesejahteraan akan dicapai dinegeri ini. Kesejahteraan tidak mungkin dicapai jika posisi negara yang kuat yang mampu menjalankan fungsinya secara efektif. Begitu pula negara yang kuat tidak akan bertahan lama jika tidak mampu menciptakan kesejahteraan rakyatnya.<sup>23</sup>

Bukan pekerjaan mudah, manakala kondisi negara saat ini sedang mati suri, kekokohan ideologi bernegara semakin kabur. Privatisasi dan swastanisasi adalah preseden buruk yang mengancam akan nasib rakyat, bahkan negara ini semakin tidak memiliki *bargaining position* ketika berhadapan dengan kepentingan global yang selalu menawarkan kesejahteraan, kemandirian dan kompetisi individu akan berjalan secara sehat, dimana nantinya kesejahteraan tidak lagi menjadi urusan negara melainkan hak sepenuhnya menjadi urusan pribadi karena telah mampu bersaing dan hidup mandiri. Inilah hayalan tingkat tinggi bagi pengikut mazdhab neoliberalisme yang menilai masyarakat akan berkompetisi secara dinamis

Tidak bisa dipisahkan kelahirannya neoliberalisme dengan tokoh Adam Smith, (1723-1790) David Ricardo (1772-1823) dan Herbert Spencer (1820-1923) Smith sering disanjung sebagai penemu citra tentang *homo economicus* yang memandang masyarakat sebagai individu-individu mandiri yang bertindak sesuai dengan kepentingan ekonomi. Smith menilai bahwa ekonomi dan politik dua hal yang terpisah, dimana ekonomi lebih superior ketimbang

---

<sup>23</sup> Imam. Puwandi. *Negara Kesejahteraan dalam Pandangan Islam* Makalah tidak diterbitkan



## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

politik, oleh karena itu akan menjadi lebih baik tanpa adanya intervensi pemerintah dalam sistem hukum alamnya yang harmonis. Pasar dinilai mekanisme yang otomatis (*self regulating*) yang selalu mengarah pada keseimbangan antara permintaan dan penawaran, sehingga ia menjamin terwujudnya alokasi sumberdaya dengan cara yang paling efisien.

Sementara David Ricardo mengatakan bahwa perdagangan bebas akan melahirkan situasi yang sama-sama menguntungkan (*win-win situation*) bagi semua pihak yang terlibat, sebab perdagangan bebas memungkinkan setiap warga negara untuk menghususkan diri pada produksi komoditas yang memberinya keuntungan komparatif, misalnya jika Italia dapat produksi anggur lebih murah ketimbang Inggris, dan Inggris dapat memproduksi pakaian lebih murah ketimbang Italia, maka kedua negara akan diuntungkan dengan adanya spesialisasi dan perdagangan, secara politis Ricardo mengatakan bahwa Negara tidak boleh melakukan intervensi terhadap pasar. Memberikan ruang sebebas-bebasnya kepada pasar untuk meraih keuntungan sebanyak-banyaknya dengan mengejar pertumbuhan ekonomi dinilai mempercepat kesejahteraan masyarakat.

Herbert Spencer yang memberikan justifikasi mengenai dominasi kapitalisme *laissez-faire* diseluruh dunia. Justifikasi ini diberikan dengan didasarkan pada teori Darwin tentang evolusi melalui seleksi alam. Bagi Spencer, ekonomi pasar bebas merupakan bentuk paling beradab dari persaingan antar manusia yang secara alamiah menempatkan pihak terkuat sebagai pemenang. Sepencer mengatakan bahwa tugas begara hanya untuk melindungi individu dari agresi internal dan eksternal. Bahkan kekukuhan Spencer nitervensi Negara terhadap swasta hanya akan melahirkan

stagnasi sosial, korupsi politik, terciptanya birokrasi yang gemuk dan tidak efisien.<sup>24</sup>

Realitas di atas semakin kukuh dan menemukan relevansinya dengan apa yang dikatakan oleh Terrel Carver bahwa ideologi itu seruang atau berdemensi politik. Kapitalisme telah menjelma menjadi kekuatan politik ideologis yang telah dijadikan rujukan hampir oleh semua Negara berkembang dengan asumsi untuk mempercepat meraih kemakmuran. Inspirasi tersebut tidak menampilkan keterlibatan ketiga tokoh di atas dimana sampai dewasa ini menjadi kiblat pemikiran mengenai modernisasi dan liberasi ekonomi untuk meraih keuntungan sebanyak-banyaknya. Dominasi pasar yang kini yang menjadi pilihan politik oleh Negara semakin menegaskan akan keberadaan Negara sebagai penjaga malam yang tidak memiliki kewenangan apa-apa untuk mengatur pasar

Lantas? apa gunanya ada Negara sementara Negara telah mengalami disfungsi dan disorientasi, Negara tidak lagi memiliki kemampuan untuk mengatur persoalan sosial dan kekayaan ekonomi untuk didistribusikan terhadap rakyatnya. Jika pasar dengan alasan perampangan birokrasi, maka urusan kemandirian rakyat dan kesejahteraan rakyat kemudian dipasrahkan terhadap setiap individu yang memiliki ketangguhan untuk bersaing, maka hukum rimba adalah konsekuensi logis sebagai implikasi dari kapitalisme tersebut. Pada gilirannya kemiskinan adalah menjadi tanggungjawab personal yang dibebankan terhadap individu.

### **Membendung Mitos Globalisasi dan Kesejahteraan**

*The end of history* adalah ungkapan Prancis Fukuyama disaat berakhirnya perang dingin kedua. Runtuhnya Uni

---

<sup>24</sup> Op Cit

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

Soviet dengan nerasi agungnya ideologi Komunisme-sosialisme membuka lembaran baru bagi demokrasi liberal dengan konsep ekonomi kapitalismenya. Kita memahami siapa Fukuyama itu, Warga Chicago ini dilahirkan pada 27 Oktober 1952. Ia merupakan seorang Guru Besar Omer L. dan Nancy Hirst di bidang kebijakan Publik, School of Public Policy, George Mason University. Baginya tidak ada lagi sejarah besar pasca demokrasi liberal. Semua telah berakhir dengan konsepnya demokrasi liberal. Ia meyakini bahwa ekonomi kapitalistik yang menempatkan setiap individu bergerak bebas berkompetisi untuk meraih kesejahteraannya. Keyakinan Fukuyama itu tidak bisa dilepaskan dengan posisi politiknya, dia sebagai direktur staf perencana kebijakan luar negeri AS. Konsekuensinya adalah demokrasi liberal-ekonomi liberal harus dikampanyekan oleh Fukuyama sebagai agenda politik AS yang menepatkan pasar bebas adalah jalan alternative mencapai kesejahteraan masyarakat.

Tidak ada sekat dan batas antar Negara, dalam konstruksi globalisasi Negara yang satu dengan yang lain seolah saling mengunci, ekonomi, politik dan kesejahteraan penduduk dalam suatu Negara, menjadi urusan Negara lain. Inilah yang oleh Marshall McLuhans disebut dunia yang diliputi kesadaran globalisasi *in global veltage* (desa buana) Theodore Lavitte pada tahun 1985 yang mempopulerkan istilah globalisasi, dimana pada perjalanannya menjadi slogan yang magis di dalam setiap topik pembahasan. Substansi globalisasi adalah ideologu yang menggambarkan proses interaksi yang sangat luas dalam berbagai bidang: ekonomi, politik, social, teknologidan budaya<sup>25</sup>

Fredman (1999) mengartikulasikan globalisasi sebagai sebuah interalasi yang demikian eratnya antar negara,

---

<sup>25</sup> Op Cit



pasar teknologi. Kondisi ini memungkinkan baik perusahaan, perusahaan maupun negara untuk menjangkau keseluruhan dunia, lebih cepat, lebih dalam, lebih luas, tentu saja lebih murah daripada sebelumnya. Globalisasi ditandai dengan disatukannya dunia dengan teknologi internet (*word-wide-web*) meningkatnya fluktuasi perdagangan internasional sampai ke derajat yang luar biasa digantinya sistem, mekanisme hingga budaya yang lama, yang tidak efisien dengan yang baru yang lebih produktif. Dan efisien dan seluruh teman maupun dikonversi mejadi kompetitor<sup>26</sup>

Dalam domain globalisasi, media dan teknologi menjadi instrumen yang sangat penting. Informasi yang sangat cepat memudahkan dalam menjalin kerjasama dengan negara lain. Baik itu kerjasama bilateral maupun multilateral. Persoalannya adalah di sisi lain, kemandirian sebuah negara itu dipertaruhkan. Khususnya negara berkembang seperti Indonesia. Disaat yang bersamaan, negara berkembang menjadi subordinasi dari negara adikuasa seperti AS dan sekutunya. Inilah yang kemudian menyebabkan negara tidak berdaya dalam hegemoni asing dimana kekayaan alam kita tidak hanya diperuntukkan bagi warga negara kita, tetapi bisa dinikmati oleh warga negara asing.

Pada bulan April 1994, dalam perjanjian internasional di Marakesh, Maroko telah menghasilkan kesepakatan internasional yang disebut *General Agreeemen on tariff and Trade (GATT)* menjadi tonggak awal dimulainya era globalisasi di bidang ekonomi. Substansi kesepakatan dalam *GATT* menunjukkan bahwa setiap warga negara yang mengikatkan diri dalam perjanjian tersebut harus patuh pada aturan internasional yang mengatr pada perdagangan antar pemerintah dalam era perdagangan bebas. Sebagai tindak lanjutnya adalah pada tahun 1995 dibentuk sebuah

---

<sup>26</sup> *ibid*

organisasi pengawasan dan kontrol perdagangan global yang dikenal dengan World Trade Organization (WTO). Kemudian disusul oleh pembentukan blok-blok ekonomi; di Asia dibentuk Asean Free Trade Area (AFTA), di Asia Pasifik dibentuk *Asia Pacific Economic Cooperation (APEC)* dan di kawasan Eropa dibentuk *Single European market (SEM)* dan di negara-negara Atlantik Utara dibentuk *North America Free Trade Area (NAFTA)*<sup>27</sup>

Betapa dahsyatnya peran-peran yang dimainkan oleh negara adidaya untuk menguasai kekayaan Alam negara berkembang. Dengan dalih pertumbuhan ekonomi, perbaikan ekonomi bagi negara berkembang. Kita tahu bahwa GATT, WTO, WB adalah langgam Washington DC untuk menghegemoni dan mengkooptasi negara berkembang. Relevansinya adalah bahwa keperupuran dan ketidakberdayaan negara Indonesia itu karena di desain oleh elit negara untuk tunduk terhadap kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam GATT, tentunya tidak menguntungkan bagi negara Indonesia yang telah meikat diri mejadi anggota GATT. Jika ditelisik kebelakang, inilah kesalahan rezim Orde Baru yang menempatkan ekonomi pertumbuhan Rostow dan As sebagai mazdhjab dan kiblat dalam mengembangkan perekonomian. Pertumbuhan dalam skal nasional/GNP memang kita harus mengankui, tetapi kesenjangan yang makin melebar antara yang kaya dan yang miskin tidak bisa dihindari. Bradley<sup>28</sup> melakukan riset selama sepuluh tahun lebih untuk mengungkap fakta baru tentang ketergantungan Orde Baru terhadap AS untuk memperoleh bantuan keuangan untuk konsolidasi kekauatan

Indonesia semakin kehilangan jati dirinya sebagai sebuah negara. Konsepsi ekonimi kapitalistik menjadi pilihan

---

<sup>27</sup> ibid

<sup>28</sup> Kompas.22 Januari 2011

kebijakan ekonomi itu sendiri. Sebagai sebuah negara, tentunya tidak dibenarkan jika Indonesia menutuip diri dan tidak bekerjasama denga negara-negara lain, tetapi yang menjadi permasalahan adalah ketika negara Indonesia tidak berani menolak kemauan dan kebijakan AS terutama mengenai ekonomi. Membendung arus globalisasi itu tidak mungkin dilakukan, tetapi menjual aset negara, memberikan SDA kita atas nama globaliasi ekonomi menjadi ancaman terhadap msa depan Indonesia itu sendiri. Oleh karena itu perlu dikaji secara serius mengenai pilihan dan konsep ekonomi jika Indnesia mau bangkait dari keterbelakngan.

Globalisasi dan kesejahteraan sebagaimana diidamkan sepertinya semakin tidak terbukti. Globalisasi ekonomi atau neoliberalisme ekonomi yang diyakini Fukuyama, Rostow dan para pendukungnya hanya menjadi mimpi besar. Tanda-tanda kegagalan mengenai ekonomi kapitalise atau neoliberalisme itu menjadi semakin nyata selama dua dekade ini neoliberalisme gagal total dalam mendorong pertumbuhan ekonomi. Seorang ahli ekonomi Universitas Havard, Dany Rodrik mengungkapkan kenyataan bahwa sepanjang tahun 1999 an sebenarnya tidak terjadi pertumbuhan ekonomi sebagaimana yang digembar-gemborkan oleh para pendukung neoliberal. Ini bukti kuat yang menunjukkan kegagalan neoliberal. Hanya tiga negara yaitu Argentina, Chili dan Uruguay yang mengalami pertumbuhan lebih cepat selama era neo liberal pada tahun 1990an dibanding tingkat pertumbuhan rata-rata dalam dalam catatan sejarah mereka selama intervensi pasar selama pada tahun 1950-1980. Meskipun demikian, ekonomi Argentina meledak sejak saat itu, dengan efek yang menghancurkan negara tetangganya yang lebih kecil, Uruguay. Ini sebagian besar disebabkan oleh kegagalan kebijakan-kebijaka neoliberalnya. Dan kesuksesan di Chili sebagian dikaitkan



dengan kebijakan non ortodoks seperti subsidi pemerintah untuk industri ekspor tertentu dan lebih penting lagi pengawasan modal yang ketat selama periode 1990an<sup>29</sup>

### **Mengurai Kebijakan Publik**

Kebijakan publik menjadi sesuatu yang esensial dan substansial bahkan fundamental. Karena hal ini menyangkut mengenai cara kita melihat dan memahami terhadap tujuan dan cita-cita mengapa membentuk sebuah negara. Cita-cita mendirikan negara itu tidak bisa dilepaskan dengan prinsip-prinsip, filosofi, nilai-nilai dan ideologi sebuah negara. Kemajuan sebuah negara sangat terkait dengan ideologinya sebagai prinsip universal yang menjamin akan kebutuhan dan kepentingan warga negaranya. Ideologi yang dianut oleh sebuah negara akan menjadi referensi utuh dan petunjuk (*guideline*) dalam melahirkan sebuah produk politik yaitu sebuah kebijakan publik untuk menjawab dan memenuhi kebutuhan rakyat. Acapkali kebijakan yang lahir dari elit politik, tidak mencerminkan akan kebutuhan rakyat banyak, kita menyadari bahwa desain kebijakan yang lahir atas kompromi dan hasil negosiasi panjang para elit itu. Bahkan menjadi ambigu serta paradox jika kebijakan itu menambarak dan mengabaikan hal-hal yang sangat fundamental yaitu ideologi Negara. Ideologi Negara kita sangat jelas, bahwa kesejahteraan, kecerdasan dan kemajuan adalah cita-cita ideal sebuah Negara. Oleh karenanya, kebijakan itu mampu mengejawantahkan ideologi dan filosofi Negara itu yang lebih operasional.

Rian Nugroho<sup>30</sup> memberikan ulasan gamblang bahwa kebijakan publik itu sama dengan hukum dalam arti luas.

---

<sup>29</sup> Ha-Joon Chang dan Ilene Grabel. *Membongkar Mitos Neolib, Upaya Merebut Kembali Makna Pembangunan*. Yogyakarta: INSIST Press. 2004.

<sup>30</sup> Rian Nugroho. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo 2003.

Jadi sesuatu yang memaksa, UU Dasar 1945 BAB I tentang bentuk dan Kedaulatan pasal 1 ayat 3 menyebutkan bahwa Negara Indonesia itu Negara hukum. Kesepakatan nasional tersebut diperkuat dalam penjelasan UUD 1945 pada sistem pemerintahan Negara yang menyebutkan bahwa Negara Indonesia berdasarkan hukum (*Rechtsstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machsstaat*) dalam bentuk yang luas bahwa hukum itu adalah kebijakan publik dari tingkat yang paling tinggi. Aristoteles mengatakan bahwa konsepsi negara ideal negara hukum adalah Negara yang dekat keadilan. Bahkan tingkat yang paling dasar dapat dikatakan bahwa tujuan Negara akan tercapai apabila tercapai keadilan. Dalam tataran praksisnya, seringkali kesejahteraan merupakan prioritas utama daripada keadilan.

Dua variabel di atas menjadi bahan refleksi bagi kita semua mengenai apa yang dikatakan Aristoteles bahwa keadilan dan kesejahteraan itu menjadi prasyarat mutlak untuk menggapai tujuan bernegara. Keadilan di republik ini menjadi hal yang amat mahal harganya, hukum sebagai instrument menegakkan keadilan menjadi transaksi politik untuk kepentingan segelintir orang saja. Jika keadilan itu ditegakkan, barangkali kesejahteraan itu dengan sendirinya akan terwujud. Alih-alih keadilan dan kesejahteraan itu menjadi prioritas negeri ini, justru yang seringkali dirasakan oleh warga Negara adalah perlakuan sewenang-wenang, tindakan tidak manusiawi ketika berhadapan dengan rakyat kecil. Menegakkan hukum menjadi dalil yang *apologitik* bagi Negara disaat pelanggaran itu dilakukan oleh rakyat kecil. Tetapi hukum tidak berdaya ditegakkan jika yang membajak, melanggar, korup itu adalah orang-orang yang mampu membeli penegak hukum. Negeri ini tidak akan pernah sejahtera, jika keadilan hanya menjadi agenda elit yang enggan ditegakkan.

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

Berbagai bentuk kebijakan yang sering digulirkan oleh Negara seringkali menggunakan logika untung rugi. Jika menguntungkan bagi elit maka kebijakan itu diberlakukan, kebijakan publik bukan untuk publik bukan wacana baru, kebijakan publik dicitrakan untuk kepentingan publik menjadi kostum politik bernegara bagi elit politik saat ini. Realitasnya jauh panggang dari api. Desain dan formulasi kebijakan yang abai terhadap persoalan masyarakat semakin menegaskan bahwa kebijakan hanya menjadi ritus yang tidak berorientasi pada penyelesaian masalah yang dihadapi oleh publik.

Thomas R Dye mengatakan bahwa kebijakan publik segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan dan hasil yang membuat kehidupan bersama tampil berbeda. Harold Laswell mendefinisikan sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan tertentu, nilai tertentu. Carl Fredrik mendefinisikan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan ancaman dan peluang yang ada dimana kebijakan yang diusulkan itu ditunjukkan untuk memanfaatkan potensi <sup>31</sup>

Robert Eyestone mengatakan bahwa kebijakan publik hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Ricdhard Rose menawarkan sisi yang berbeda mengenai kebijakan publik. Kebijakan publik hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri. Bagi Anderson<sup>32</sup> ada beberapa implikasi yang dihasilkan oleh kebijakan publik. *Pertama* titik perhatian kita dalam

---

<sup>31</sup> Ibid

<sup>32</sup> Budi Winarno. *Kebijakan Publik:Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo. 2007

membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku serampangan. Kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat di dalam system politik. *Kedua* kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan keputusan-keputusan tersendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk membuat undang-undang mengenai sesuatu hal, tetapi juga keputusan-keputusan beserta dengan pelaksanaannya. *Ketiga* kebijakan adalah apa yang dilakukan pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah. *Keempat* kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat negatif positif. Secara positif, kebijakan mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif kebijakan mungkin mencakup kebijakan-kebijakan pemerintah tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk tidak campur tangan dalam bidang-bidang umum maupun khusus. Kebijakan untuk tidak campur tangan mungkin mempunyai konsekuensi-konsekuensi besar terhadap masyarakat atau kelompok-kelompok masyarakat. Dalam bentuknya yang positif kebijakan public didasarkan pada undang-undang dan bersifat otoritatif. Anggota masyarakat menerima secara sah bahwa pajak harus dibayar dan undang-undang perkawinan harus dipatuhi. Pelanggaran terhadap undang-undang akan dikenai sanksi, dengan demikian kebijakan public itu bersifat memaksa (*coersif*) dimana secara potensial sah dilakukan.



## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

Dari berbagai pandangan dan para ahli di atas mengenai kebijakan publik, agar bisa membandingkan kebijakan publik yang sering digunakan dan dilaksanakan oleh Negara Indonesia. Tentunya menampilkan dan menghadirkan mengenai model-model atau bentuk-bentuk kebijakan public menjadi salah satu pengkayaan terhadap makna, orientasi serta sasaran kebijakan publik itu sendiri. Menurut Thomas R Dye ada sembilan model formulasi kebijakan:<sup>33</sup>

Beberapa model kebijakan sosial atau kebijakan publik di atas menjadi sebuah perbandingan dengan realitas yang terjadi di Indonesia. Pelayanan sosial yang diterapkan adalah model yang bersifat kuratif, temporer, dan menyalahkan korban, kondisi ini tentunya menyalahi konsepsi dasar mengenai Negara kesejahteraan dimana pelayanan sosial seperti pelayanan sosial kesehatan, pendidikan sepenuhnya tanggungjawab negara. Asuransi kesehatan bagi orang miskin (ASKESKIN) Jaminan kesehatan bagi orang miskin (Jamkesmas) dan bantuan operasional sekolah (BOS) adalah wujud kebijakan residualistik yang rentan dan tidak memiliki kepastian-keberlanjutan mengenai kebijakan ini. Tragisnya, implementasi di lapangan seringkali pelaksanaan JAMKESMAS menemukan banyak masalah. Pelayanan setengah hati bagi rumah sakit, Puskesmas terhadap warga miskin yang memiliki jamkesmas dinilai kurang maksimal dan prima bagi orang miskin. Hal ini terbukti manakala orang miskin mau berobat dengan menggunakan jamkesmas harus berhadapan dengan tembok birokrasi yang berbelit-belit, pelayanan cepat, tanggap dan mendahulukan kepentingan pasien seolah hanya hanya ada dalam kode etik yang tidak aplikatif. Bukan rahasia lagi bahwa pelayanan dibidang kesehatan akan baik dan prima manakala pasien memiliki kocek tebal.

---

<sup>33</sup> Op Cit

Begitu pula dengan BOS, pada tataran praksisnya adalah bahwa di lapangan ini banyak menemukan kendala.

Kebijakan residualistik menjadi tren republik ini. Dimana pada gilirannya kebijakan tersebut sangat rentan dengan selera penguasa yang bersifat personal dan tentatif. Pilihan kebijakan model ini lebih berdeminsi shock terapi publik untuk menekan sikap reaktif publik disaat negara menerapkan kebijakan yang melawan arus dan cenderung merugikan publik. Tentunya pilihan kebijakan yang residualistik ini tidak bisa dilepaskan dengan ideologi konservatif yang enggan menerima perubahan. Kebijakan ini dilakukan lantaran individu tidak lagi bisa memenuhi kebutuhan sosialnya oleh institusi keluarga maupun pasar. Bahkan emergensi menjadi alasan kuat pemberian pelayanan sosial. Individu adalah orang yang bertanggung jawab penuh terhadap persoalan kesejahteraannya sendiri. Inilah potret nyata mengenai ideologi neoliberalisme bahwa Negara tidak perlu mengurus tetek bengik persoalan pelayanan sosial terhadap individu-individu itu. Membiarkan individu berkompetisi secara sehat untuk meraih kesejahteraan merupakan proyeksi utama ideologi kapitalistik ini.

Dalam tataran praksisnya, kebijakan pelayanan sosial yang seringkali dilakukan oleh negara semakin menegaskan akan ketidakseriusan negara untuk mensejahterakan rakyat. Hal ini terbukti dengan adanya Bantuan Langsung Masyarakat (BLT), dimana kebijakan ini dilakukan oleh pemerintah untuk memberikan kompensasi atas naiknya harga Bahan Bakar Minyak (BBM). Sementara didunia pendidikan muncul kebijakan Biaya Operasional Sekolah (BOS) dimana pada pelaksanaanya banyak masalah. Jika Negara konsisten dengan mandat rakyat bahwa kesejahteraan masyarakat adalah yang paling mendasar dan substansial, mengapa kebijakan tentatif, residualistik menjadi

## Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial

pilihan kebijakan? Inilah yang menjadi pertanyaan besar kita tentang model pilihan kebijakan pemerintah.

Dalam perspektif yang lain bahwa pendekatan residualistik seringkali menyalahkan korban, atau *blaming the victim approach*,<sup>34</sup> individu lah yang harus bertanggung jawab pada nasib dan masadepannya sendiri. Lebih tragis individu dinilai sebagai pasien yang tidak mampu menyesuaikan diri, bahkan individu dinilai menyimpang

Ketidakseriusan negara dalam mensejahterakan rakyat semakin tidak bisa ditepis, iktikad baik tentunya tercermin dari pilihan kebijakan yang diterapkan oleh Negara. Kebijakan yang bersifat institusional dalam mengatasi persoalan sosial, baik pendidikan, kesehatan maupun kemiskinan yang sejatinya tanggungjawab negara. Tentunya dua model kebijakan sosial seperti residual dan institusional itu memiliki argumentasi tersendiri, tetapi jika negara konsisten dengan konstitusi maka pilihan kebijakan sebagai derivasi sebuah ideologi negara, maka menempatkan pelayanan sosial sebagai hak setiap warga negara tidak bisa dibantah.

Ada beberapa model kebijakan publik dalam negara kesejahteraan. Tentunya ini menjadi salah satu alternatif bahwa kesejahteraan rakyat bisa terpenuhi secara cepat dan tepat manakala beberapa kebijakan publik itu direalisasikan sebagai bagian dari tanggungjawab negara untuk mensejahterakan rakyatnya. Karena negara merupakan representasi dari komunitas, ragam kepentingan, sehingga peran-peran regulasi itu mampu dimainkan oleh negara, bukan negara yang harus dipermainkan oleh pasar dimana pada gilirannya untung rugi dan akumulasi modal men-

---

<sup>34</sup> Edi Soeharto. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: Refika Aditama 2005.

jadi tujuan utamanya. Ada beberapa model kebijakan yang harus dikembangkan dalam negara kesejahteraan

*Pertama*, tanggungjawab negara adalah menciptakan lapangan pekerjaan. Kiranya elit politik pada momentum PEMILU sebagai ritualisasi suksesi kepemimpinan, baik pusat maupun para elit politik, baik eskutif dan legislatif pusat dan daerah seringkali membuka lapangan pekerjaan, meningkatkan kesejahteraan rakyat menjadi janji para elit yang dinilai jitu untuk meraup dukungan rakyat, walaupun pada hakekatnya adalah bahwa janji hanyalah janji yang sulit dibuktikan kebenarannya. Rakyat seringkali diibaratkan tukang dorong mobil yang mogok. Sopir mobil itu minta tolong dibantu untuk mendorong mobil tersebut, tetapi setelah mobilnya berjalan sopir itu melambaikan tangan kepada orang yang mendorong tadi. Itulah kira-kira, gambaran watak para politisi yang seringkali menjadikan rakyat sebagai komoditas politik, dibutuhkan saat ada perlunya saja.

Kenyataannya membuka lapangan pekerjaan sebagaimana yang dijanjikan oleh negara ibarat mengukir di atas air. Jumlah pengangguran setiap tahunnya tidak bisa dibendung, baik penganggutan akademik yang memiliki ijazah SD-SMA-D1, D II dan S1 semakin menegaskan bahwa Negara ini gagal memenuhi janji dan fungsinya. Bahkan terlepas, angka pemburu kerja melalui PNS pada tahun 2010 mencapai 7.936 pelamar yang akan merebut 215 lowongan CPNS. 67 dibidang kesehatan, 48 dibidang teknis 100 dibidang pendidikan itu yang ada di Kabupaten Malang. Sementara di Kota Surabaya para pelamar CPNS mencapai 5.838 yang akan memperebutkan 340 lowonmgan CPNS Surabaya, (Kompas 11/12/10).<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Kompas 11/12/10 di akses pada 22 Januari 2011

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

Fenomena di atas sedikit mendeskripsikan mengenai banyaknya masyarakat yang masih menganggur, tidak memiliki pekerjaan tatap adalah menjadi akar lahirnya kemiskinan. Kesejahteraan sebagai hak asasi setiap warga Negara harus dipenuhi oleh Negara, jika tidak maka kekerasan, konflik bahkan konflik sosial baik horizontal maupun vertikal akan mudah meledak lantaran Negara tidak mampu mensejahterakan rakyatnya melalui kebijakan-kebijakan yang pro orang susah.

*Kedua*, dalam negara kesejahteraan, membangun modal sosial sebagai pilar mencapai kesejahteraan masyarakat adalah menjadi kebutuhan utama. Indonesia, merupakan Negara yang memiliki modal sosial yang amat rendah. Hal ini terbukti gesekan social yang kerap terjadi baik secara vertikal dan horizontal mencerminkan bahwa modal social yang harus didorong oleh negara yang berperan sebagai regulator tak mampu direalisasikan. Alih-alih negara akan membangun dan mengembangkan modal social dimasyarakat yang multi-kompleks, baik ras, etnis, agama dan kelas-kelas sosial ekonomi, justru yang seringkali terjadi adalah negara memicu ketegangan sosial, konflik sosial. Rendahnya kepercayaan publik terhadap negara lantaran negara dinilai gagal mensejahterakan rakyatnya.

Secara defenitif, konsepsi modal sosial dipopulerkan oleh Robert Putnam. Baginya, modal sosial adalah corak-corak organisasi social, seperti kepercayaan, norma-norma dan jaringan-jaringan yang dapat menyempurnakan efesiensi masyarakat dengan memfasilitasi aksi-aksi yang terkordinasi<sup>36</sup>. Lunturnya etika sosial, modal sosial yang akhir-akhir ini semakin ada pada titik nadir karena para elit politik dan peneyelenggara Negara disibukkan dengan

---

<sup>36</sup> John Field. *Modal sosial*. Medan: Bina Media Perintis 2005



upaya pelanggaran kekuasaan temporal tanpa memikirkan nasib rakyatnya.

*Ketiga* memobilisasi modal sosial, mendorong dan mengupayakan terjadinya harmoni sosial menjadi salah satu tanggungjawab Negara. Adanya ruang yang sama dan perlakuan yang sama terhadap komunitas sosial yang dalam masyarakat harus diatur dan dikelola oleh negara .

*Keempat*, ekonomi kerakyatan adalah cita-cita para pendiri bangsa ini. Kemandirian dibidang ekonomi menjadi penting untuk keluar dari hegemoni negara adidaya. Kedaulatan negara dalam bidang ekonomi menjadi kebutuhan dan jawaban di tengah terkungkungnya kekuatan globalisasi yang tidak bisa kita hindari. Oleh karena mencari formula agar perekonomian nasional ini tidak hanya berorientasi kepada indeks pendapatan perkapita sebagai tuntutan ekonomi makro tetapi abai akan kebutuhan rakyat kecil. Inilah kekhawatiran yang dirasakan oleh Adi Sasono yang mengatakan bahwa perekonomian nasional yang berorientasi kepada kerakyatan merupakan derivasi dari paham kebangsaan dan kerakyatan.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Adi Sasono. *Rakyat Bangkit Bangun Martabat*. Jakarta: Pustaka Alfabet. 2008. Ekonomi rakyat adalah kegiatan ekonomi yang dilakukan orang banyak dengan skala kecil-kecil dan bukan kegiatan ekonomi yang dikuasai beberapa orang dengan perusahaan dan skala besar. Dalam perspektif yang lain( Krisnamurti,2000) mengatakan bahwa ekonomi rakyat adalah ekonomi dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Dari rakyat adalah kegiatan ekonomi itu berkaitan dengan penguasaan rakyat dan akseptabilitas terhadap sumber daya ekonomi. Rakyat memiliki kedaulatan penuh untuk menguasai dan memiliki hak atas sumber daya untuk mendukung kegiatan produktif dan konsumtifnya. Dalam hal ini sumber daya ekonomi adalah segala sumber daya yang dapat digunakan untuk menjalankan penghidupan, baik sumber daya alam, modal, tenaga kerja, keterampilan, pengetahuan juga sumber daya sosial,jaringan, dan informasi. Oleh rakyat adalah brarti proses produksi dan konsumsi dilakukan dan diputuskan rakyat. Rakyat memiliki hak atas pengelolaan ast produktif dan konsumtif tersebut. Rakyat memiliki alternative untuk nenihi dan menentukan sistem pemanfaatan, seperti berapa banyak jumlah yang harus dimanfaatkan, siapa yang memanfaatkan, bagaimana proses pemanfataannya, bagaimana menjaga kelestarian bagi proses pemanfataannya. Sedangkan untuk rakyat adalah berarti banyak rakyat merupakan *beneficiaries* dari setiap kegiatan produksi dan konsumsi. Rakyat menerima manfaat, dan indikator kemanfaatan adalah kepentingan rakyat

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

Kedaulatan rakyat sebagai pelaku ekonomi harus difasilitasi oleh negara, negara menjadi fasilitator (*enabler*) bukan menjadi penyedia (*provider*) yang berkaitan dengan kesejahteraan dan kemandirian rakyat dalam bidang ekonomi. Selama ini, rakyat hanya menjadi penonton bahkan menjadi budak dalam mengelola sumberdaya alam. Maka dalam konteks kesejahteraan yang menikmati adalah bukan rakyat itu sendiri, walaupun rakyat berdomisili dimana sumber daya Alam (SDA) itu dikuras dengan dalih untuk menambah pendapatan negara. Inilah pengingkaran yang dilakukan negara terhadap konstitusi negara.

Sejatinya adalah negara harus memfasilitasi dan membina keberadaan UMKM. Sebagai jalan alternatif untuk kemandirian dibidang ekonomi maka keberadaan UMKM menjadi penting. Oleh karena itu, negara memberikan jaminan terhadap warga nnegara utamanya warga miskin untuk mengakses tambahan modal terhadap lembaga keuangan yang ada. selama ini akses untuk mendapatkan penambahan modal bagi masyarakat miskin sangat sulit, bahkan lembaga keuangan cenderung apriori terhadap warga (miskin) untuk memberi pinjaman. Bahkan, aneka syarat menjadi ketentuan dan kreteria apah layak dibebri pinjaman atau tidak oleh lembaga keuangan itu. Praktisnya adalah bahwa warga miskin menjadi warga negara yang dipandang sebelah mata oleh lembaga keuangan yang ada. Jika ini dibiarkan berlarut-larut, dan negara tidak melakukan intervensi, maka ekonomi kerakyatan akan menjadi mimpi yang tidak kunjung nyata

Munculnya usaha-usaha mikro masyarakat justru mengurangi beban negara untuk membuka lapangan pekerjaan disektor formal. Angka pengangguran semakin berkurang jika sektor-sektor informal itu didesain secara baik. negara memberi payung hukum untuk memberikan per-

lindungan dan jaminan keamanan terhadap sektor-sektor informal ini. akses pemberian kredit semakin mudah utamanya bagi masyarakat miskin. Akan tetapi seringkali kita lihat bahwa sektor informal terutama mengenai pedagang kaki lima (PKL) ini justru dinilai mengganggu keindahan Kota. Dengan dalih keindahan Kota, seringkali para pedagang kaki lima menjadi korban. Tetapi di sisi lain, negara justru mengakomodasi pasar modern seperti Alfa Mart, Indomart, sebagai penyokong neoliberalisme yang membunuh eksistensi pasar tradisional sebagai lahan masyarakat kecil. Inilah kedzaliman nyata yang dilakukan negara kepada warganya sendiri.

Tetapi di sisi lain, sikap masyarakat yang semakin permisif dan pragmatis mengamini dengan apa yang dilakukan oleh negara. Munculnya pasar yang menyediakan cepat saji, menjadi alat konsumsi baru bagi masyarakat saat ini. Mcdonaldisasi menjadi cermin nyata bagi perilaku konsumtif masyarakat. Karya monumental Ritzer mengenai McDonaldisasi sebagai kaki tangan neoliberalisme sulit kita bendung<sup>38</sup>. Realitas ini tidak bisa kita hindari, bahkan McDonaldisasi semakin menjamur memasuki daerah-daerah pedesaan. Pelan tapi pasti ini akan membunuh keberadaan pasar tradisional.

Apa yang mesti dilakukan oleh Negara yang memiliki fungsi regulasi menyikapi fenomena tersebut. Alasan yang pasti kita dapat adalah bahwa yang penting ada pemasukan terhadap kas-kas negara walaupun di sisi lain harus membunuh mata pencaharian rakyat kecil. Lagi-lagi ini memang tujuan dasar bagi ekonomi kapitalistik, negara jangan terlalu ikut andil dalam mengatur pasar. Biarlah pasar secara mandiri berkompetisi terbuka antar individu untuk meraih

---

<sup>38</sup> Gergi Ritzer-Douglas J Goodman. *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta: Kencana Prenada Group. Edisi Keenam. 2008

keuntungan dan laba sebanyak-banyaknya. Dimana pada gilirannya kesejahteraan dan kemakmuran itu bukan lagi menjadi tanggungjawab negara, tetapi menjadi hak individu yang berani bersaing dan menang dalam persaingan tersebut.

### **Manifesto Politik Kesejahteraan**

Dalam sejarahnya, politik seringkali memiliki makna peyoratif. Tentunya makna itu tidak lahir dari ruang yang hampa. Cita-cita politik tidak sepadan dengan realitas politik yang cenderung menghalalkan segala cara. Eskstremnya adalah politik lekat dengan hal yang berbau kotor, eksploitatif, diskriminatif. Maka amat wajar manakala realitas politik itu kemudian dijadikan makna dan tujuan hakiki-nya politik itu sendiri.

Politik sebangun dengan kekuasaan menjadi mutlak adanya. Politik tanpa kekuasaan adalah *nonsens*. Bahkan dalam adagium politik tidak ada kawan sejati, tidak ada lawan sejati yang ada adalah kepentingan sejati. Jika se-pintas kita maknai bahwa politik memang tercerabut dari nilai-nilai yang mengutamakan kepentingan publik. Politik terjebak dengan apa yang dikatakan Harold Laswell<sup>39</sup> *Who gets What, When and How* politik dagang sapi, transaksional menjadi perangai elit politik. Tidak bisa dipisahkan bahwa perilaku politik itu menjadi bagian dari manifestasi dari ideologi partai politik itu sendiri. Walaupun banyak kalangan menilai bahwa wajah partai politik saat ini, ideologi partai politik ini hanya menjadi simbol semata yang tidak menjadi ruh gerakan dalam aktivitas politiknya.

Joseph Schumpeter mengatakan bahwa hakekat partai politik memiliki kesamaan dalam tujuan umunya yaitu *the*

---

<sup>39</sup> Michael Rush dan Philip Althoff. *Pengantar Sosiologi Politik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2008.

*first and foremost aim of each political party is to prevail over to others in order to get into power or to stay in it.* Berdasarkan pendapat schumpeter ini bisa diketahui bahwa secara prinsipil dalam setiap definisi partai politik akan ditemukan kekuasaan (jabatan publik) sebagai tujuan umum yang dimiliki oleh setiap partai politik dimanapun, ketika melakukan aktivitasnya baik formal maupun nonformal<sup>40</sup>

Leon D Epstein mengatakan bahwa *Political party is any group, however loosely organized, seeking to elect governmental office holders under given label* (setiap kelompok-kelompok, meskipun terorganisasikan secara sederhana yang bertujuan untuk mendapatkan jabatan publik dalam pemerintahan dengan identitas-identitas tertentu. Jean Blondel lebih komprehensif mendefinisikan partai politik sebagai *political parties as groups whose membership is open and which are concerned with the whole spectrum of matters which the polity faces* (partai politik didefinisikan sebagai kelompok-kelompok dengan sistem keanggotaan yang terbuka dan yang memfokuskan kegiatannya pada seluruh spektrum dari sisi negara)<sup>41</sup>

Pragmatisme politik menjadi pilihan para elit politik Negeri ini. Ideologi sebagai langgam, entitas perjuangan luhur dan tidak berdaya berhadapan dengan kekuasaan sesaat. Partai politik sebagai instrumen penting dalam pilar demokrasi justru menjadi ancaman bagi tegaknya demokratisasi itu sendiri. Demokrasi yang memberi ruang partisipasi masyarakat, keadilan sosial, kesejahteraan seolah jauh panggang dari api. Hal ini terjadi karena partai politik gagal bahkan menjadi biang persoalan lahirnya demokrasi. Desain demokrasi para elit hanya menjadi *lips service* tidak memiliki makna yang sebenarnya. Elit politik mendesain kebijakan seolah-olah partisipatif, pro rakyat berpijak

---

<sup>40</sup> Ibid

<sup>41</sup> Ibid



pada keadilan. Padahal, semua itu hanya dalam rangka mengibuli rakyat, agar terkesan transparan, partisipatif dan demokratis

Proseduralistik dan terkesan menjadi ritual demokrasi, manakala partai politik tidak lagi berdiri kokoh di atas ideologi partai sebagai garis perjuangannya. Ideologi baik nasionalis-maupun yang mengusung religius sebagai basis gerakan dan ideologi partai tidak berimplikasi terhadap orientasi dalam berpolitik. Muaranya adalah sama, yaitu pragmatisme politik. Kekuasaan menjadi pesona para elit partai politik yang abai terhadap rakyat. partai politik tidak lagi mampu mengartikulasikan dan mengagregasikan masalah sosial yang dihadapi oleh rakyat..

### **Paradigma politik**

Ada kesalahan berpikir dalam memaknai mengenai esensi dan orientasi politik. Politik dinilai memiliki kebenaran tunggal yang menilai bahwa politik itu adalah identik dengan kekuasaan. Anggapan ini tentunya menciderai hak dasar setiap warga Negara yang melekat dalam dirinya sebagai mahluk politik. Bahkan, politik seringkali dipadankan dengan kekuasaan, tentunya anggapan ini sah-sah saja, penyempitan makna ini pada gilirannya berimplikasi negatif pada cita-cita politik itu sendiri. Jika politik hanya sebatas ada pada kekuasaan, maka praktik politik ini tentunya identik dengan orang, kelompok yang memiliki kekuasaan. Padahal politik itu tidak sesempit itu, aktivitas yang berkaitan dengan responsifitas terhadap isu publik adalah bagian dari aktivitas politik. Paradigma politik se-ruang dengan kekuasaan adalah fakta politik yang tidak bisa kita bantah, tetapi jika politik mutlak sepadan dengan perebutan kekuasaan perlu dikaji secara cermat. Implikasinya adalah bahwa yang berhak terlibat dalam urusan

politik adalah legislatif, eksekutif dan para simpatisan partai politik. Orang yang berada dalam lingkaran luar sistem tersebut dinilai kurang *afdhal* mengurus persoalan politik. Anggapan ini sudah menjadi *mainstream* dalam masyarakat. Urusan politik adalah urusan elit, bukan urusan rakyat

Memposisikan politik sebagai domain elit politik yang memiliki keleluasaan mengenai Negara perlu dikaji ulang. Hal ini senada dengan apa yang dipikirkan oleh Bluntschli, bahwa politik itu adalah ilmu yang memusatkan perhatiannya pada Negara<sup>42</sup>. Dalam konteks ini, persoalan politik tidak hanya menjadi domain elit politik yang ada dalam sistem kekuasaan. Dan pada gilirannya rakyat hanya menjadi konsumsi dan komoditas politik kekuasaan para elit.

Ada beberapa catatan penting yang perlu menjadi kajian serius mengenai politik. Sehingga masyarakat tidak lagi acuh bahkan tidak peduli dengan persoalan yang berkaitan dengan politik. Seringkali, politik memiliki makna peyoratif, politik itu dinilai kotor, tipu-menipu, eksploitatif dan sederet makna negatif melekat pada politik. Oleh karena itu, kita perlu mendorong dan mengembalikan makna dan orientasi hakikinya politik itu sendiri. Para aktivis penggiat sosial politik dan lembaga-lembaga sosial/ NGO merupakan faktor penting untuk melakukan pendidikan politik kepada rakyat. Gagalnya partai politik melakukan pendidikan politik, dan megartikulasikan aneka persoalan sosial berdampak pada buruknya realitas politik Negeri ini. Perilaku partai politik dan elit politiknya telah ingkar pada identitas dan cita-cita politiknya untuk menyejahterakan rakyat. Partai politik sebagai instrumen perjuangan dalam mengaggreasikan persoalan rakyat tidak lagi menjadi harapan yang mengembirakan bagi rakyat

---

<sup>42</sup> Deden Faturrahman dan Wawan Sobari. *Pengantar Ilmu Politik*. Malang: UMM Press. 2004

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

yang memberikan mandat pada pundaknya. Yang terjadi adalah janji politik untuk mensejahterakan rakyat yang seringkali disampaikan. Buktinya, sampai sekarang angka kemiskinan, kerentanan dan keterbelakangan menjadi pototret buram Negeri ini.

Tidak berlebihan jika sebagian kalangan dan tokoh , penggiat sosial menilai bahwa negeri ini berada pada titik nadir. Ungkapan Syafi'i Ma'arif andaikan dalam agama diajarkan pesimis, saya orang pertama yang sangat pesimis melihat masa depan negeri ini. Ungkapan ini tentunya memiliki makna yang amat dalam mengingat realitas Negeri ini mental dan moralitas politik tak sedikitpun memiliki komitmen untuk mensejahterakan rakyatnya. Harus ada langkah nyata yang harus dilaukan oleh negara jika kesejahteraan dan kemakmuran serta kecerdasan sebagaimana diamanahkan dalam UU 45 aka terwujud.

Sepintas kita melihat, bahwa carut marutnya persoalan Negeri ini karena rendahnya dan kaburnya moralitas politik yang kemudian berimplikasi pada proses-proses politik dalam pembuatan kebijakan. Sudah bukan rahasia umum bahwa realitas politik saat ini adalah politik barter. Politik jangka pendek hanya untuk menguntungkan dan menyelamatkan kepentingan partai dan kelompoknya. Akhirnya adalah kesejahteraan rakyat hanya menjadi konsumsi publik yang tidak kunjung tiba. Jika serius Negara dan elit politik ini untuk mengurangi kemiskinan, meningkatkan kesejahteraan dan mencerdaskan anak bangsa, maka pilihan politiknya adalah politik yang berorientasi pada kemaslahatan publik, tidak sekadar pelanggengan kekuasaan semata.

### **Politik Kesejahteraan**

Kesan yang tampak saat kita mendiskusikan istilah politik, maka pikiran yang ada dalam benak kita adalah

menghalakan segala cara itu dalam meraih kekuasaan. *Striotipe* yang terlanjur melakat ini mau tidak mau harus dirubah. Politik bukan masalah eksploitasi publik, tetapi politik sebagai instrumen ampuh untuk menuju masyarakat sejahtera. Hal ini akan terjadi manakala politik itu diikhtiarkan demi kepentingan publik. Masyarakat sudah mafhum bahwa politik itu adalah seni membuat sesuatu yang tidak mungkin menjadi mungkin. Tujuan dari bangsa Indonesia yang diamanatkan dalam UU 45 adalah menciptakan kemakmuran bagis seluruh rakyatnya.

Kesejahteraan, keadilan sosial dan penegakan hukum akan menjadi mimpi buruk bagi bangsa ini jika politik itu tidak bermuara pada desain kebijakan publik yang bertumpu pada kebutuhan dan kepentingan publik. Maka pilihannya adalah bagaimana partai politik itu mampu mengartikulasikan aneka masalah publik dalam proses perumusan kebijakan publik. Dimana pada gilirannya kebijakan yang dilahirkan itu mampu menerjemahkan kebutuhan rakyat.

Produk kebijakan yang dilahirkan oleh elit politik baik eksekutif dan legislatif sejauh yang tampak adalah lebih pada kebijakan yang hanya mengakomodasi persolan yang tidak menjadi kebutuhan dasar bagi rakyat. banyaknya angka pengangguran, kemiskinan yang kian hari semakin menjamur, begittui juga dengan mengenakan hukum Negeri ini. Realitas ini semakin mengukuhkan dan menegegaskan bahwa politik kebijakan publik seolah hanya menjadi agenda elit yang tidak aplikatif. Selama elit politik tidak memiliki *political will* untuk melahirkan kebijaksanaan publik.

Thomas R Dye kiranya sudah populis dikalangan pemikir sosial politik dan kebijakan publik. Dye mengatakan bahwa kebijakan publik itu adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilaku-

kan<sup>43</sup> sementara James Anderson mengatakan bahwa kebijakan itu adalah arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi masalah atau suatu persoalan<sup>44</sup>

Merujuk dengan apa yang disampaikan oleh Anderson bahwa manakala elit politik yang perilaku serta moralitas politiknya itu bertumpu pada kepentingan pribadi dan kelompoknya semata. Maka produk kebijakan yang dilahirkan bisa dipastikan akan mengabaikan akan persoalan masyarakat. Begitu juga sebaliknya, jika nurani para elit politik yang memiliki kewenangan dalam mendesain dan melahirkan kebijakan itu yang menjadi dasar dalam membuat kebijakan, maka kemaslahatan publik dan kesejahteraan masyarakat tidak hanya menjadi cerita. Tetapi bisa dibuktikan kepada publik secara nyata.

Buruknya pelayanan disektor publik yang dilakukan oleh Negara tidak lepas dari ideologi Negara. Negara yang kerap kali absen dalam pelayanan publik, bahkan realitasnya adalah bahwa pelayanan publik dipasrahkan terhadap sektor swasta. Inilah pengingkaran nyata yang dilakukan oleh Negara. Kebijakan publik dan pelayanan publik sebagai implikasi dan derivasi dari ideologi Negara yang pada praktiknya menganut neoliberalisme ketimbang demokrasi sosial. Maka pada gilirannya, pelayanan sosial itu dikotak-kotakkan. Penanganan masalah sosial dalam konteks kebijakan sosial jika dilihat dari ruang lingkupnya adalah bersifat selektifitas, dimana kemiskinan, dan penanganan masalah sosial hanya diberikan kepada yang membutuhkan saja. Sementara model universal adalah bahwa pelayanan sosial diberikan terhadap setiap warga negara tanpa memilah-milah dan mengkategorikan warga negara.

---

<sup>43</sup> Op Cit

<sup>44</sup> Ibid

Model universal inilah yang menjadi dasar bagi negara kesejahteraan sosial yang digagas oleh Beatrice Sydney Webb dan Sir William Beveridge di Inggris selepas perang dunia II

Pengingkaran ideologi Negara terhadap UU semakin menegaskan keacuhan negara untuk mengurus problem sosial yang melanda jutaan rakyatnya. Pengingkaran nyata terhadap mandat yang diberikan rakyat manakala negara tidak mampu menerjemahkan dan memenuhi kebutuhan rakyat sebagai pemegang tertinggi kedaulatan. Tragisnya adalah, rendahnya *political will* elit partai politik semakin tenggelam dalam pusaran pragmatisme politik dagang sapi yang menjadikan rakyat sebagai dagangan politik demi kelanggengan kekuasaan. fenomena ini semakin mengeaskan dengan apa yang dikatakan Ian Adam bahwa posisi ideologi belum menjadi doktrin yang membimbing tindakan politik, idealitas-idealitas yang mesti diyakini sebagai ***"iman"*** politik tujuan yang hendak dicapai, alasan yang hal harus diperjuangkan dan visi tentang masyarakat terbaik yang niscaya diwujudkan.<sup>45</sup>

Ian Adam mengistilah iman politik sebagai medium mencapai masyarakat yang baik, masyarakat sejahtera. Oleh karena itu, terhambatnya kesejahteraan masyarakat, menjamurnya angka kemiskinan itu, membludaknya angka pengangguran disebabkan karena rapuhnya iman politik bagi politis dan elit politik Negeri ini. Ideologi politik bagi partai politik baik Islam-nasionalis atau gabungan antara Islam dan nasionalis atau nasionalis-relegius dalam perangai politiknya tidak sedikitpun mencerminkan akan keberpihakan kepada rakyat. Kebijakan yang dilahirkan oleh elit politik yang berlatar belakang ideologi islam dan nasionalis

---

<sup>45</sup> Of Cit.hal viii



## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

sama saja. Mengabdikan kepada pragmatisme politik dan politik dagang sapi menembus sekat dan ruang batas-batas ideologi, akhirnya mengamankan kekuasaan dan demi kekuasaan *an sich* menjadi jalan tunggal bagi seluruh partai politik dan elit politik saat ini.

Kiranya, masih segar dalam ingatan kita, pada penghujung kepemimpinan Megawati, Indonesia akhirnya menerbitkan Undang-undang Nomor 40 tahun 2004 yang mengatur Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). SJSN ini tidak sekadar payung hukum, melainkan merupakan inti, tujuan dan sekaligus alat negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat meliputi (i) jaminan kesehatan (ii) kecelakaan kerja (iii) jaminan hari tua (iv). Jika negara ini serius untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya, kenapa mandat SJSN tidak ditindaklanjuti dalam bentuk perundang-perundangan dalam bentuk petunjuk pelaksanaan?. Ini semakin menunjukkan negara hanya sebatas lips servis dalam mewujudkan percepatan kesejahteraan rakyat. Buktinya negara miskin seperti Sri Lanka dan Gabon mampu. Vietnam yang 10 tahun lalu belajar mengenai asuransi sosial terhadap Indonesia telah menerapkan SJSN<sup>46</sup>

Sekali lagi negara dan elit politik negeri ini memaang tidak serius mengurus kesejahteraan masyarakat. Berbagai alasan yang disampaikan oleh negara mengenai ragam masalah sosial yang tidak kunjung selesai adalah sebagai alibi semata. Ideologi negara telah digadaikan oleh elit politik Negeri ini terhadap kepentingan kapital. Pengabdian yang abagi bagi negara terhadap kapital menjadi alasan utama agar tampuk kekuasaan yang digenggamnya tak mudah dilepas. Maka pada gilirannya kepasrahan secara

---

<sup>46</sup> Imam Cahyono. *Obamacare VS Yudhoyonocare*. Kompas 20/11/10

totalitas terhadap pemilik modal menjadi alat yang efektif demi panggung kekuasaan tidak direcoki oleh pemodal itu.

Implikasinya adalah negara dan elit politik ketika memproduksi UU yang dilahirkan hanya menjadi ritus yang tidak menjadi jawaban akan persoalan negeri ini, bahkan manakala proses pembuatan UU, elit politik disusupi oleh predator politik demi keuntungan pribadinya. Realitas inilah yang telah menggurita di negeri ini. Moralitas politik itu runtuh lantaran elit politik hanya menjadi aktor bagi investor politik, pemodal politik, tidak adanya kemandirian dan keteguhan dalam politik gerakan oleh elit politik karena harus menghamba kepada bos-bos politik itu. Ada kekuatan yang dahsyat yang mengatur elit politik itu. Kenyataan ini ditegaskan oleh Fred J Cook dalam bukunya *Political Bosses And Machine* (1973). Istilah bosisme itu tidak lepas dari sejarah panjang demokrasi politik Amerika Serikat dimana pada perjalanannya bosisme politik semakin mendera dan mensandera negeri ini.<sup>47</sup>

Sangat tidak mungkin produk legislasi yang dilahirkan akan memihak kepada rakyat. Perselingkuhan elit politik dengan bos politik ini karena berpolitik semata-mata hanya persoalan kekuasaan yang abai terhadap mandat yang diemban untuk memperjuangkan rakyat. Alih-alih akan berjuang sekuat tenaga dan pikiran untuk kepentingan rakyat, justru politisi kita berjuang semata-mata sebagai balas jasa terhadap investor politik, diperparah lagi akumulasi modal menjadi alasan yang logis karena ongkos politik meraih kekuasaan bukan hal yang murah. Transaksi politik inilah yang menjadi emberio politik pragmatis yang sulit dihindari. Tampaknya apa yang dikhawatirkan oleh Joseph Schumpeter (1942) yang resah dengan batasan klasik

---

<sup>47</sup> Alfian Alfian. *Demokrasi Pilihan Aku, Warna Warni Politik Kita*. Malang: Intrans Publisng. 2009.

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

mengenai politik sebagai struktur nilai yang mendasarkan visi dan misi pada postulat moral. Scumpter sendiri meragukan kandungan moral ketika ia melihat politik sebagai pasar yang sekadar meraup keuntungan<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Boni Hargen. *Politisi (bukan) Politisi*. Kompas 17 desember 2010

... Bagian Kedua

# Kebijakan Sosial dalam Mewujudkan Negara Kesejahteraan

**Negara** Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, didesain sebagai Negara Kesejahteraan (*welfare state*). Negara Kesejahteraan (*welfare state*) secara singkat didefinisikan sebagai suatu negara dimana pemerintahan negara dianggap bertanggung jawab dalam menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya.

Untuk mendukung perwujudan negara kesejahteraan, maka diperlukan kebijakan sosial. Menurut Suharto (2007), kebijakan sosial adalah '*anak kandung*' paham negara kesejahteraan (*welfare state*). Sebagai suatu kebijakan publik di bidang kesejahteraan sosial, kebijakan sosial menunjuk pada seperangkat kewajiban negara (*state obligation*) untuk melindungi dan memberikan pelayanan dasar terhadap warganya. Pemenuhan kebutuhan hidup minimum, pendidikan dasar, perawatan kesehatan dasar, dan perlin-

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

dungan sosial terhadap kelompok-kelompok rentan adalah beberapa contoh kewajiban negara yang harus dipenuhi yang dinyatakan oleh konsep negara kesejahteraan.

Dalam konteks Otonomi Daerah (Otonomi Daerah), diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah (kemudian diperbaharui dengan UU No. 32 tahun 2004), menimbulkan hal-hal yang dirasakan menjadi kendala dalam kelancaran pelaksanaan pembangunan kesejahteraan sosial di daerah. Secara konseptual, tujuan dari Otonomi Daerah (desentralisasi) adalah untuk memberikan peluang yang seluas-luasnya kepada Pemerintah Daerah, khususnya Kabupaten/kota, dalam mengelola daerahnya guna meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat. Dengan Otonomi Daerah diharapkan Pemerintah Daerah mampu melaksanakan pembangunan yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat daerah, yang disesuaikan dengan permasalahan dan kebutuhan masyarakat di daerah. Muncul pertanyaan mendasar, yakni: Apakah Otonomi Daerah telah mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah?; Bagaimanakah komitmen Pemerintah Daerah terhadap pembangunan sosial di daerah? Bagaimanakah kebijakan sosial pemerintah daerah tentang pembangunan sosial bidang kesejahteraan sosial?; dan sebagainya.

Dewasa ini muncul berbagai keraguan di benak para pengamat sosial dan kesejahteraan sosial yang berkaitan dengan pertanyaan apakah negara kesejahteraan (*welfare state*) itu sebuah utopia atau realita? Apakah Negara kesejahteraan itu hanya sebuah mimpi?. Tulisan ini mencoba mengangkat kembali tentang konsep Negara kesejahteraan (*welfare state*), kebijakan sosial, dan bagaimana konsep pembangunan sosial dalam era otonomi daerah dalam rangka mewujudkan Negara kesejahteraan.

### **Konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)**

Husodo menyatakan bahwa Negara Kesejahteraan (*welfare state*) secara singkat didefinisikan sebagai suatu negara dimana pemerintahan negara dianggap bertanggungjawab dalam menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya (Triwibowo & Bahagijo, 2006: xv). Spicker (Suharto, 2005:50) berpendapat bahwa negara kesejahteraan dapat didefinisikan sebagai sebuah sistem kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya.

Menurut Esping-Anderson (Triwibowo & Bahagijo, 2006: 9), negara kesejahteraan pada dasarnya mengacu pada peran negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian yang di dalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warga negaranya. Secara umum suatu negara bisa digolongkan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai empat pilar utamanya, yaitu: (1) *social citizenship*; (2) *full democracy*; (3) *modern industrial relation systems*; dan (4) *rights to education and the expansion of modern mass educations systems*. Keempat pilar ini dimungkinkan dalam negara kesejahteraan karena negara memperlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai penganugerahan hak-hak sosial (*the granting of social rights*) kepada warganya. Hak-hak sosial tersebut mendapat jaminan seperti layaknya hak atas properti, tidak dapat dilanggar (*inviolable*), serta diberikan berdasar basis kewargaan (*citizenship*) dan bukan atas dasar kinerja atau kelas.

Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, negara adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah alat (*agency*) dari masyarakat yang mem-



## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

punyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Manusia hidup dalam suasana kerjasama, sekaligus suasana antagonis dan penuh pertentangan. Negara adalah organisasi yang dalam sesuatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu. Negara menetapkan cara-cara dan batas-batas sampai di mana kekuasaan dapat digunakan dalam kehidupan bersama, baik oleh individu, golongan atau asosiasi, maupun oleh negara sendiri. Dengan demikian negara dapat mengintegrasikan dan membimbing kegiatan-kegiatan sosial dari penduduknya ke arah tujuan bersama. Dalam rangka ini boleh dikatakan bahwa negara mempunyai tugas: (a) mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang asosial, yakni yang bertentangan satu sama lain, supaya tidak menjadi antagonis yang membahayakan; dan (b) mengorganisir dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan ke arah tercapainya tujuan-tujuan dari masyarakat seluruhnya. Negara menentukan bagaimana kegiatan-kegiatan asosiasi-asosiasi kemasyarakatan disesuaikan satu sama lain dan diarahkan kepada tujuan nasional. Pengendalian ini dilakukan berdasarkan sistem hukum dan dengan perantaraan pemerintah beserta segala alat perlengkapannya. Kekuasaan negara mempunyai organisasi yang paling kuat dan teratur, maka dari itu semua golongan atau asosiasi yang memperjuangkan kekuasaan harus dapat menempatkan diri dalam rangka ini (Budiardjo, 2008).

Negara dapat dipandang sebagai asosiasi manusia yang hidup dan bekerjasama untuk mengejar beberapa tujuan bersama. Dapat dikatakan bahwa tujuan terakhir

setiap negara ialah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*). Menurut Roger H. Soltau (Budiardjo, 2008:54) tujuan negara adalah memungkinkan rakyatnya berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebas mungkin (*The freest possible development and creative self-expression of its members*). Sedangkan menurut Harold J. Laski (Budiardjo, 2008: 55) menyatakan bahwa tujuan negara adalah menciptakan keadaan di mana rakyat dapat mencapai keinginan-keinginan mereka secara maksimal (*Creation of those conditions under which the members of the state may attain the maximum satisfaction of their desires*).

Terlepas dari ideologinya, setiap negara menyelenggarakan beberapa minimum fungsi yang mutlak perlu, yaitu: (1) Melaksanakan penertiban (*law and order*); untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, negara harus melaksanakan penertiban, dapat dikatakan bahwa negara bertindak sebagai stabilisator; (2) Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Dewasa ini fungsi ini sangat penting terutama bagi negara-negara baru; (3) Pertahanan. Hal ini diperlukan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar. Untuk itu negara dilengkapi dengan alat-alat pertahanan; dan (4) Menegakkan keadilan. Hal ini dilaksanakan melalui badan-badan peradilan. Sedangkan menurut Charles E. Merriam (Budiardjo, 2008: 56), menyebutkan lima fungsi negara, yaitu: keamanan ekstern, ketertiban intern, keadilan, kesejahteraan umum, dan kebebasan.

Ide dasar konsep negara kesejahteraan berangkat dari upaya negara untuk mengelola semua sumber daya yang ada demi mencapai salah satu tujuan negara yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Cita-cita ideal ini kemudian diterjemahkan dalam sebuah kebijakan yang telah

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

dikonsultasikan kepada publik sebelumnya dan kemudian dapat dilihat apakah sebuah negara betul-betul mewujudkan kesejahteraan warga negaranya atau tidak. Masalah kemiskinan dan kesehatan masyarakat merupakan sebagian dari banyak masalah yang harus segera direspons oleh pemerintah dalam penyusunan kebijakan kesejahteraan.

Menurut Barr (1998), pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh negara kesejahteraan haruslah berkorelasi dengan kemaslahatan dan kemakmuran rakyat. Prinsip ini menjadi tugas utama yang harus diwujudkan dalam negara kesejahteraan. Menurutny, ada dua hal yang terkait langsung dengan upaya pembangunan ekonomi: Pertama, perwujudan negara kesejahteraan bukanlah sesuatu yang terpisah dari upaya pembangunan ekonomi. Seperti yang telah dinyatakan, pembangunan ekonomi harus membuat masyarakat semakin sejahtera, bukan sebaliknya. Kedua, tujuan perwujudan negara kesejahteraan bukan hanya karena alasan kesamaan (*equality*), tetapi juga demi efisiensi dalam proses ekonomi. Idealnya, alasan kesamaan atau pemerataan tidak bertentangan dengan tujuan efisiensi dalam ekonomi. Dua hal ini menjadi bagian dari tujuan-tujuan kesejahteraan. Dalam mendesain sebuah negara kesejahteraan, ada dua pertanyaan penting yang harus digaris bawahi, yaitu: Pertama, apa tujuan dari sebuah kebijakan?, dan Kedua, Dengan metode apa tujuan tersebut dapat dicapai?. Dua pertanyaan ini paling tidak dapat menjelaskan apakah sebuah kebijakan suatu negara betul-betul berupaya mewujudkan kesejahteraan rakyat atau tidak.

Negara kesejahteraan menurut Goodin (1999) sering diasosiasikan dengan proses distribusi sumber daya yang ada kepada publik, baik secara tunai maupun dalam bentuk tertentu (*cash benefits or benefits in kind*). Konsep kesejahteraan juga terkait erat dengan kebijakan sosial-ekonomi yang

berupaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat secara umum. Beberapa bidang yang paling mendesak untuk diperhatikan dalam kebijakan kesejahteraan adalah masalah pendidikan, kesehatan dan penyediaan lapangan kerja.

Barr (1998) mengidentifikasi beberapa hal penting ketika kita bicara mengenai peran negara kesejahteraan. Beberapa hal itu adalah: Pertama, bahwa sumber kesejahteraan masyarakat tidak hanya berasal dari negara. Hal Kedua, yang patut diperhatikan dalam sistem negara kesejahteraan adalah bahwa cara penyampaian (*modes of delivery*) sumber daya kesejahteraan juga beragam. Menurutnya, penyampaian manfaat kesejahteraan itu, misalnya, bisa dilakukan dengan cara memberikan pelayanan gratis (seperti pelayanan kesehatan tanpa biaya) atau memberikan uang lewat peringanan pajak, dan sebagainya.

Ada beberapa alasan mengapa suatu pemerintahan memiliki sistem negara kesejahteraan. Alasan-alasan tersebut menjadi tujuan sekaligus juga menjadi alat ukur kesuksesan dalam menjalankan sistem negara kesejahteraan. Ada enam hal yang dijadikan sebagai alasan mengapa memilih negara kesejahteraan, yaitu: *Pertama*, adalah untuk mempromosikan efisiensi ekonomi; *Kedua*, untuk mengurangi kemiskinan; *Ketiga*, mempromosikan kesamaan sosial (*social equality*); *Keempat*, mempromosikan integrasi sosial atau menghindari eksklusi sosial; *Kelima*, mempromosikan stabilitas sosial; dan *Keenam*, mempromosikan otonomi atau kemandirian individu (Goodin, 1999).

### **Kebijakan Sosial dalam Konteks *Welfare State***

Untuk mendukung perwujudan negara kesejahteraan (*welfare state*), maka diperlukan kebijakan sosial. Menurut Suharto (2007), kebijakan sosial adalah '*anak kandung*' paham negara kesejahteraan (*welfare state*). Sebagai suatu kebij-

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

kan publik di bidang kesejahteraan sosial, kebijakan sosial menunjuk pada seperangkat kewajiban negara (*state obligation*) untuk melindungi dan memberikan pelayanan dasar terhadap warganya. Pemenuhan kebutuhan hidup minimum, pendidikan wajib, perawatan kesehatan dasar, dan perlindungan sosial terhadap kelompok-kelompok rentan adalah beberapa contoh kewajiban negara yang harus dipenuhi yang dinyatakan oleh konsep negara kesejahteraan.

Kebijakan sosial (*social policy*) adalah kebijakan publik (*public policy*) yang penting di negara-negara modern dan demokratis. Sejarah menyaksikan bahwa semakin maju dan demokratis suatu negara, semakin tinggi perhatian negara tersebut terhadap pentingnya kebijakan sosial. Sebaliknya, di negara-negara miskin dan otoriter kebijakan sosial kurang mendapat perhatian. Kebijakan sosial adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik. Kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak. Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smits (Suharto, 2007), secara singkat kebijakan sosial menunjuk pada apa yang dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas hidup manusia melalui pemberian beragam tunjangan pendapatan, pelayanan kemasyarakatan dan program-program tunjangan sosial lainnya. Sebagai sebuah kebijakan publik, kebijakan sosial memiliki fungsi preventif (pencegahan), kuratif (penyembuhan), dan pengembangan (*developmental*). Kebijakan sosial adalah ketetapan yang didesain secara kolektif untuk mencegah terjadinya masalah sosial (fungsi preventif), mengatasi masalah sosial (fungsi kuratif) dan mempromosikan kesejahteraan (fungsi pengembangan) sebagai wujud kewajiban negara (*state obligation*) dalam memenuhi hak-hak sosial warganya.

Kebijakan sosial pada prinsipnya berkaitan dengan pembangunan sosial dan pembangunan bidang kesejahteraan sosial. Tujuan dari pembangunan sosial pada dasarnya adalah *developmental of the well-being of the people* (Adi, 2002). Berdasarkan tujuan tersebut, maka penekanan dari pembangunan sosial pada dasarnya adalah pada pendekatan pembangunan yang berpusat pada manusia (*people centered development*). Sehingga terlihat kesamaan pola gerak dari pembangunan sosial dan pembangunan yang berpusat pada manusia, yaitu pada upaya meningkatkan taraf hidup masyarakat dengan memfokuskan pada pemberdayaan dan pembangunan manusia itu sendiri. Sebagai bagian dari pembangunan sosial, pembangunan bidang kesejahteraan sosial sejatinya adalah segenap strategi dan aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha, maupun *civil society* untuk meningkatkan kualitas kehidupan manusia melalui kebijakan dan program yang bermatra pelayanan sosial, penyembuhan sosial, perlindungan sosial dan pemberdayaan masyarakat (Suharto, 2005).

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti government yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula governance yang menyentuh pengelolaan sumber daya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara (Suharto, 2007).

## Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial

Banyak sekali definisi mengenai kebijakan publik. Sebagian besar ahli memberi pengertian kebijakan publik dalam kaitannya dengan keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa dampak baik bagi kehidupan warganya. Seperti kata Bridgman dan Davis (2005), kebijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai *"whatever government choose to do or not to do"*. Artinya, kebijakan publik adalah "apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan". Kadang-kadang kebijakan public menunjuk pada istilah atau konsep untuk menjelaskan pilihan-pilihan tindakan tertentu yang sangat khas atau spesifik, seperti kepada bidang-bidang tertentu dalam sektor-sektor fasilitas umum, transportasi, pendidikan, kesehatan, perumahan atau kesejahteraan. Urusan-urusan yang menyangkut kelistrikan, air, jalan raya, sekolah, rumah sakit, perumahan rakyat, lembaga-lembaga rehabilitasi sosial adalah beberapa contoh yang termasuk dalam bidang kebijakan publik.

Menurut Dye (1995) kebijakan public didefinisikan sebagai *"what govertment do, why they do it, and what difference it makes"*. Sedangkan Laswell dan Kaplan (1970) mendefinisikan kebijakan public sebagai *"a projected program of goals, values, and practices"*. Sementara Easton (1965) mndefiniskannya sebagai kebijakan public sebagai *"the impact of government activity"*. Anderson (2004) memberikan pemahaman bahwa kebijakan publik sebagai *"a relative stable, purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern"*. Lester dan Robert Steward (2000) mendefinisikannya kebijakan public sebagai *"a process or a series or pattern of governmental activities or decisions that are design to remedy some public problems, either real or imagined"*. Ranney (dikutip Lester & Steward, 2000) mendefi-



nisikannya bahwa kebijakan public adalah sebagai *"a selected line of action or declaration of intents"*. Peterson (2003) mendefinisikannya kebijakan public sebagai *"government action to address some problem"*. B.G. Peters (1993) mendefinisikannya sebagai *'the sum of government activities, wheter acting directly or through agents, as it has an influence on the lives of citizens'*. (Suharto, 2007).

Menurut Dwidjowijoto (2006) dari definisi-definisi tersebut kita dapat membuat rumusan pemahaman tentang kebijakan publik. Pertama, kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh administratur negara, atau administratur publik. Jadi, kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah. Yang membuat kebijakan publik adalah pemerintah negara. Di Tingkat nasional adalah seluruh lembaga negara, yaitu lembaga legislatif (MPR, DPR), eksekutif (Pemerintah Pusat, Presiden, dan Kabinet), yudikatif (MA, Peradilan), dan di Indonesia ditambah Lembaga Akuntatif (BPK). Di tingkat daerah kota, lembaga administratur publiknya adalah Pemerintah Daerah Kota dan DPRD Kota. Kedua, kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan orang seorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada di domain lembaga administratur publik. Kebijakan publik mengatur masalah bersama, atau masalah pribadi atau golongan yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu. Jadi, karena kemacetan di jalanan kota adalah masalah bersama dan bukan lagi masalah pemilik mobil atau mereka yang menggunakan jalan saja, hanya kebijakan publik yang dapat mengatasi masalah.

Kata kebijakan (policy) merupakan penjelasan ringkas untuk menerangkan berbagai kegiatan mulai dari pem-

buatan keputusan-keputusan, penerangan, dan evaluasi-nya. Telah banyak upaya untuk mendefinisikan kebijakan publik secara tegas dan jelas, namun pengertiannya tetap saja menyentuh wilayah-wilayah yang seringkali tumpang tindih, ambigu, dan luas. Beberapa kalangan mengartikan kebijakan publik hanya sebatas dokumen-dokumen resmi, seperti perundang-undangan dan peraturan pemerintah. Sebagian lagi, mengartikan kebijakan publik sebagai pedoman, acuan, strategi dan kerangka tindakan yang dipilih atau ditetapkan sebagai garis besar atau *roadmap* pemerintah dalam melakukan kegiatan pembangunan.

Setiap perundang-undangan adalah kebijakan, namun tidak setiap kebijakan diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan. Hogwood dan Gunn (Dwidjowijoto, 2006) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Ini tidak berarti bahwa makna kebijakan hanyalah milik atau domain pemerintah saja. Organisasi non-pemerintah, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Sosial (misalnya Karang Taruna, Pendidikan Kesejahteraan Keluarga) dan lembaga-lembaga sukarela lainnya memiliki kebijakan-kebijakan pula. Namun kebijakan mereka tidak dapat diartikan sebagai kebijakan publik. Karena kebijakan mereka tidak dapat memaknai sumber daya publik atau tidak memiliki legalitas hukum sebagaimana kebijakan lembaga pemerintah. Sebagai contoh, pemerintah memiliki kewenangan menarik pajak dari rakyat dan berhak menggunakan uang dari pajak tersebut untuk mendanai kegiatan pembangunan. Hal yang sama tidak dapat dilakukan oleh LSM, Karang Taruna, atau PKK.

Mengacu pada Hogwood dan Gunn (Dwidjowijoto, 2006), kebijakan publik sedikitnya mencakup hal-hal sebagai berikut:

### *Perspektif Kebijakan Sosial yang Memberikan ...*

- 1) Bidang kegiatan sebagai ekspresi dari tujuan umum atau pernyataan-pernyataan yang ingin dicapai.
- 2) Proposal tertentu yang mencerminkan keputusan-keputusan pemerintah yang telah dipilih.
- 3) Kewenangan formal seperti undang-undang atau peraturan pemerintah.
- 4) Program, yakni seperangkat kegiatan yang mencakup rencana penggunaan sumberdaya lembaga dan strategi pencapaian tujuan.
- 5) Keluaran (output), yaitu apa yang nyata telah disediakan oleh pemerintah, sebagai produk dari kegiatan tertentu.
- 6) Teori yang menjelaskan bahwa jika kita melakukan X, maka akan diikuti oleh Y.
- 7) Proses yang berlangsung dalam periode waktu tertentu yang relatif panjang.

Sebagai kebijakan negara, perumusan kebijakan publik pada dasarnya diserahkan kepada para pejabat publik. Namun demikian, dalam beberapa aspek warga secara individu bisa berpartisipasi, terutama dalam memberikan masukan mengenai isu-isu publik yang perlu direspon oleh kebijakan. Bahkan di Swiss dan negara bagian California, warga negara secara individu memiliki peran dalam pembuatan undang-undang dan suara mereka sangat menentukan dalam amandemen konstitusi (Winarno, 2004; dalam Suharto, 2007).

Para pemain kebijakan yang terlibat dalam perumusan kebijakan berbeda antara negara maju dan berkembang (Winarno, 2004; dalam Suharto, 2007). Di negara-negara berkembang, seperti Kuba, Korea Selatan dan Indonesia, perumusan kebijakan lebih dikendalikan oleh elit politik dengan pengaruh massa rakyat relatif kecil. Struktur pembuatan kebijakan di negara-negara berkembang cenderung

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

lebih sederhana dibandingkan dengan negara-negara maju, seperti Eropa Barat dan Amerika Serikat. Di negara-negara maju setiap penduduk pada umumnya telah memiliki kesadaran tinggi terhadap hak-hak politik warga negara. Mereka mempunyai kepentingan terhadap kebijakan publik dan sedapat mungkin ambil bagian dalam proses perumusannya. Karena proses dan struktur pembuatan kebijakan di negara-negara maju lebih kompleks.

Istilah lain untuk pemain kebijakan adalah stakeholder kebijakan. Stakeholder (pemangku kepentingan) yang dimaksudkan di sini adalah individu, kelompok atau lembaga yang memiliki kepentingan terhadap suatu kebijakan. Stakeholder kebijakan bisa mencakup aktor yang terlibat dalam proses perumusan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik, para penerima manfaat, maupun para korban yang dirugikan sebuah kebijakan publik. Dengan demikian, stakeholder kebijakan publik bisa mereka yang mendukung ataupun yang menolak. Dalam garis besar, stakeholder kebijakan publik dapat dibedakan ke dalam tiga kelompok (Putra, 2005; dalam Suharto, 2007), yaitu:

### *1) Stakeholder Kunci:*

Mereka yang memiliki kewenangan secara legal untuk membuat keputusan. Stakeholder kunci mencakup unsur eksekutif sesuai tingkatannya, legislatif dan lembaga-lembaga pelaksana program pembangunan. Misalnya, stakeholder kunci untuk suatu kebijakan di bidang pendidikan di tingkat kabupaten adalah: (a) Pemerintah Kabupaten; (b) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten; dan (c) Dinas Pendidikan yang membawahi langsung program-program pendidikan di daerah tersebut.

### *2) Stakeholder Primer:*

Mereka yang memiliki kaitan kepentingan secara

langsung dengan suatu kebijakan, program atau proyek. Mereka biasanya dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, terutama dalam penyerapan aspirasi publik. Stakeholder primer bisa mencakup: (a) masyarakat yang diidentifikasi akan terkena dampak, baik positif maupun negatif; (b) tokoh masyarakat; dan (c) pihak manajer publik, yakni lembaga atau badan publik yang bertanggungjawab dalam penentuan dan penerapan suatu keputusan.

3) *Stakeholder Sekunder:*

Mereka yang tidak memiliki kaitan kepentingan langsung dengan suatu kebijakan, program, dan proyek, namun memiliki kepedulian dan perhatian sehingga mereka turut bersuara dan berupaya untuk mempengaruhi keputusan legal pemerintah. Kelompok-kelompok kritis, organisasi profesional (PGRI, IDI, HIPMI), Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Sosial (Ormas), dan lembaga-lembaga keuangan internasional dapat dikategorikan sebagai stakeholder sekunder.

Menurut Lester dan Stewart (dalam Winarno, 2007), ada dua model kebijakan yang dianggap paling baik, yaitu:

**1) Model Elitis:**

Di sebagian besar negara berkembang atau negara-negara Dunia Ketiga yang berdasarkan pada sistem otoriter, seperti misalnya Kuba, Korea Utara, dan Indonesia pada masa Orde Baru, model elit merupakan model yang cukup baik untuk menjelaskan pembentukan kebijakan publik yang berlangsung di negara-negara itu. Jika ditelusuri, konsep kontrol elit atas sistem politik telah ada pada jaman Kuno, seperti halnya keberadaan teori elit itu sendiri. Teori elit mengatakan bahwa semua lembaga politik dan lembaga-lembaga masyarakat lainnya tidak bisa dielakkan

didominasi oleh sekelompok individu yang sangat kuat, yang memanipulasi instrumen-instrumen kekuasaan bagi kepentingan mereka. Kebijakan publik merupakan produk elit, yang merefleksikan nilai-nilai mereka untuk penguatan kepentingan-kepentingan mereka.

Dye dan Zeigler (Winarno, 2007) berpendapat bahwa kebijakan publik merupakan preferensi nilai-nilai dari para elit yang berkuasa. Seringkali dikatakan bahwa kebijakan publik merefleksikan tuntutan-tuntutan dari rakyat, namun apa yang dikatakan itu adalah mitos, bukan merupakan realitas kehidupan masyarakat demokratis, seperti di Amerika Serikat. Menurut Dye, teori elit mengatakan bahwa rakyat mempunyai perilaku apatis, dan tidak memiliki informasi yang baik tentang kebijakan publik. Oleh karena itu, sebenarnya para elit membentuk opini masyarakat luas mengenai persoalan-persoalan kebijakan dan bukan masyarakat luas membentuk opini elit. Dengan demikian, para pejabat publik dan birokrat hanya sekedar menjalankan kebijakan-kebijakan yang diputuskan oleh para elit. Kebijakan-kebijakan publik mengalir dari para elit ke masyarakat luas. Jadi, kebijakan-kebijakan publik itu bukan berasal dari tuntutan-tuntutan dari masyarakat luas.

Selanjutnya Dye dan Ziegler memberikan suatu ringkasan pemikiran menyangkut model ini, sebagai berikut:

- (a) Masyarakat terbagi dalam suatu kelompok kecil yang mempunyai kekuasaan (*power*) dan massa yang tidak mempunyai kekuasaan. Hanya sekelompok kecil saja orang yang mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat sementara massa tidak memutuskan kebijakan.
- (b) Kelompok kecil yang memerintah itu bukan tipe massa yang dipengaruhi. Para elit ini (*the ruling class*) biasanya berasal dari lapisan masyarakat yang ekonominya tinggi.

- (c) Perpindahan dari kedudukan non-elit ke elit sangat pelan dan berkeseimbangan untuk memelihara stabilitas dan menghindari revolusi. Hanya kalangan non-elit yang telah menerima konsensus elit yang mendasar yang dapat diterima ke dalam lingkaran yang memerintah.
- (d) Elit memberikan konsensus pada nilai-nilai dasar sistem sosial dan pemeliharaan sistem. Misalnya, di Amerika Serikat konsensus elit mencakup perusahaan swasta, hak milik pribadi, pemerintahan terbatas dan kebebasan individu.
- (e) Kebijakan publik tidak merefleksikan tuntutan-tuntutan massa, tetapi nilai-nilai elit yang berlaku. Perubahan-perubahan secara inkremental memungkinkan tanggapan-tanggapan yang timbul hanya mengancam sistem sosial dengan perubahan sistem yang relatif kecil dibandingkan bila perubahan tersebut didasarkan teori rasional komprehensif.
- (f) Para elit secara relatif memperoleh pengaruh langsung yang kecil dari massa yang apatis. Sebaliknya, para elit memengaruhi massa yang lebih besar.

## **2) Model Pluralis:**

Berkebalikan dengan model elit yang titik perhatiannya lebih bertumpu pada elit politik, maka model pluralis lebih percaya pada peran subsistem-subsistem yang berada dalam sistem demokrasi. Di negara-negara berkembang model elitis akan cukup memadai untuk menjelaskan proses politik yang berlangsung, namun akan kesulitan dalam menjelaskan proses politik di negara yang mendasarkan diri pada sistem demokrasi, terlebih demokrasi pluraris seperti di Amerika Serikat.

Pandangan-pandangan pluralis disarikan oleh ilmuwan Robert Dahl dan David Truman (Winarno, 2007). Pandangan pluralis dapat dirangkum dalam uraian berikut:



## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

- (a) Kekuasaan merupakan atribut individu dalam hubungannya dengan individu-individu yang lain dalam proses pembuatan keputusan.
- (b) Hubungan-hubungan kekuasaan tidak perlu tetap berlangsung, namun hubungan-hubungan kekuasaan lebih dibentuk untuk keputusan-keputusan khusus. Setelah keputusan ini dibuat, maka hubungan-hubungan kekuasaan tersebut tidak nampak, hubungan ini akan digantikan oleh seperangkat hubungan kekuasaan yang berbeda ketika keputusan selanjutnya hendak dibuat.
- (c) Tidak ada perbedaan yang tetap di antara elit dan massa. Individu-individu yang berpartisipasi dalam pembuatan keputusan dalam suatu waktu tidak dibutuhkan oleh individu yang sama yang berpartisipasi dalam waktu yang lain. Individu masuk dan keluar dalam partisipasinya sebagai pembuat keputusan digolongkan menjadi aktif atau tidak aktif dalam politik.
- (d) Kepemimpinan bersifat cair dan mempunyai mobilitas yang tinggi, kekayaan merupakan aset dalam politik, tetapi hanya merupakan salah satu dari sekian banyak aset politik yang ada.
- (e) Terdapat banyak pusat kekuasaan di antara komunitas. Tidak ada kelompok tunggal yang mendominasi pembuatan keputusan untuk semua masalah kebijakan.
- (f) Kompetisi dapat dianggap berada di antara pemimpin. Kebijakan publik lebih lanjut dipandang merefleksikan tawar-menawar atau kompromi yang dicapai di antara kompetisi pemimpin-pemimpin politik.

Kebijakan sosial adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik. Kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat

publik, yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak. Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith (2006; dalam Suharto, 2007): *"In short, social policy refers to what governments do when they attempt to improve the quality of people's live by providing a range of income support, community services and support programs"* (Secara singkat kebijakan social menunjuk pada apa yang dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas hidup manusia melalui pemberian beragam tunjangan pendapatan, pelayanan kemasyarakatan dan program-program tunjangan sosial lainnya. Sebagai sebuah kebijakan publik, kebijakan sosial memiliki fungsi preventif (pencegahan), kuratif (penyembuhan), dan pengembangan (developmental). Kebijakan sosial adalah ketetapan yang didesain secara kolektif untuk mencegah terjadinya masalah sosial (fungsi preventif), mengatasi masalah sosial (fungsi kuratif) dan mempromosikan kesejahteraan (fungsi pengembangan) sbagai wujud kewajiban negara (state obligation) dalam memenuhi hak-hak sosial warganya.

Dalam garis besar, kebijakan sosial diwujudkan dalam tiga kategori, yakni perundang-undangan, program pelayanan sosial, dan sistem perpajakan. Berdasarkan kategori ini, maka dapat dinyatakan bahwa setiap perundang-undangan, hukum atau peraturan daerah yang menyangkut masalah dan kehidupan sosial adalah wujud dari kebijakan sosial. Namun, tidak semua kebijakan sosial bernetuk perundang-undangan.

1) Peraturan dan Perundang-undangan:

Pemerintah memiliki kewenangan membuat kebijakan publik yang mengatur pengusaha, lembaga pendidikan, perusahaan swasta agar mengadopsi ketetapan-ketetapan yang berdampak langsung pada kesejahteraan.

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

### 2) Program Pelayanan Sosial:

Sebagian besar kebijakan diwujudkan dan diaplikasikan dalam bentuk pelayanan sosial yang berupa bantuan barang, tunjangan uang. Sebagian besar kebijakan diwujudkan dan diaplikasikan dalam bentuk pelayanan sosial yang berupa bantuan barang, tunjangan uang, perluasan kesempatan, perlindungan sosial, dan bimbingan sosial (konseling, advokasi, pendampingan).

### 3) Sistem Perpajakan

Dikenal sebagai kesejahteraan fiskal. Selain sebagai sumber utama pendanaan kebijakan sosial, pajak juga sekaligus merupakan instrumen kebijakan yang bertujuan langsung mencapai distribusi pendapatan yang adil. Di negara-negara maju, bantuan publik (*public assistance*) dan asuransi sosial (*social insurance*) adalah dua bentuk jaminan sosial (*social security*) yang dananya sebagian berasal dari pajak.

Kebijakan sosial seringkali melibatkan program-program bantuan yang sulit diraba atau dilihat secara kasat mata (*intangible aids*). Karenanya, masyarakat luas kadang-kadang sulit mengenali kebijakan sosial dan membedakannya dengan kebijakan publik lainnya. Secara umum, kebijakan publik lebih luas daripada kebijakan sosial. Kebijakan transportasi, jalan raya, air bersih, pertahanan dan keamanan merupakan beberapa contoh kebijakan publik. Sedangkan kebijakan mengenai jaminan sosial, seperti bantuan sosial dan asuransi sosial yang umumnya diberikan bagi kelompok miskin atau rentan, adalah contoh kebijakan sosial.

Menurut Martanto (2008) kebijakan sosial dalam praktiknya menaruh perhatian pada aspek redistribusi, produksi, reproduksi dan proteksi, dan bekerja sebagai tandem ke-

bijakan ekonomi. Kebijakan sosial tidak hanya berurusan dengan “kausalitas” perubahan-perubahan dan proses-proses sosial; kebijakan sosial juga memberikan kontribusi kepada kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Sementara, istilah “intervensi kolektif” menegaskan adanya aksi-aksi yang bisa juga dilakukan oleh aktor-ektor non-negara dalam bentuk pelayanan dan pengaturan untuk memastikan kecukupan pendapatan, pendidikan yang relevan, perumahan dengan harga terjangkau, kesehatan, dan penghidupan yang berkelanjutan (Yeates, 2005; dalam Martanto, 2008).

Untuk memudahkan dalam menjelaskan proses, karakteristik, mekanisme, serta menentukan strategi-strategi kebijakan sosial berikut ini model-model kebijakan sosial.

**Tabel: Model-Model Kebijakan Sosial**

Indikator	Model	Pengertian
Pelaksanaan	Imperatif	Kebijakan sosial terpusat, yakni seluruh tujuan-tujuan sosial, jenis, sumber, dan jumlah pelayanan sosial seluruhnya ditentukan oleh pemerintah ( <i>social policy is concerned with governments do, why they do it, and what difference it makes</i> ).
	Indikatif (Partisipatif)	Kebijakan sosial yang mengupayakan kesamaan visi dan aspirasi seluruh masyarakat. Pemerintah biasanya hanya menentukan sasaran kebijakan secara garis besar, sedangkan pelaksanaannya dilakukan oleh masyarakat atau institusi non-pemerintah.
Cakupan	Universal	Kebijakan sosial yang diarahkan untuk mengatur dan memenuhi kebutuhan pelayanan sosial warga masyarakat secara menyeluruh, tanpa membedakan usia, jenis kelamin, dan status sosial.

## Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial

	Selektivitas	Kebijakan sosial yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan sosial warga masyarakat tertentu saja. Prinsip selektivitas menyatakan bahwa pelayanan sosial hanya diberikan pada mereka yang membutuhkan saja, yaitu mereka yang mengalami masalah dan membutuhkan pelayanan tertentu. Model ini biasanya menggunakan pendekatan mean-test (tes kemiskinan) atau needs-test (tes kbutuhan) untuk menentukan persyaratan mendapatkan pelayanan sosial.
Keberlanjutan	Residual (Kuratif)	Kebijakan sosial hanya diperlukan apabila lembaga-lembaga alamiah (pasar dan keluarga), yang karena sesuatu sebab, tidak dapat menjalankan peranannya. Pelayanan yang diberikan bersifat temporer, misalnya bantuan untuk penganggur atau korban bencana.
	Institusional (Antisipatif)	Kebijakan sosial tanpa mempertimbangkan berfungsi atau tidak lembaga-lembaga alamiah. Pelayanan sosial yang diberikan bersifat ajeg, melembaga, berkesinambungan.
Sasaran	Katagorikal	Kebijakan sosial yang hanya difokuskan untuk mengatasi suatu permasalahan sosial berdasarkan sektor permasalahan tertentu (spesifik dan parsial).
	Kompre-hensif	Kebijakan sosial yang memfokuskan tidak hanya satu bidang tertentu melainkan bidang-bidang lain yang terkait dengannya dan dirumuskan dalam satu formulasi kebijakan sosial terpadu.

*Sumber: Disarikan dari Suharto (2005; dalam Martanto, 2008)*

### **Kebijakan Sosial tentang Pembangunan Sosial dalam Konteks *Welfare State***

Para pakar pembangunan dalam mendefinisikan pembangunan social, pada umumnya berangkat dari sudut

pandangan yang berbeda-beda, Namun pada dasarnya mereka memiliki dasar pemikiran yang sama terhadap pembangunan sosial tersebut (Sunusi, 1989). Menurut Midgley (Adi, 2002) pembangunan sosial adalah: *"As a process of planned social change designed to promote the well-being of population as a whole in conjunction with a dynamic process of economic development"*. Dari pengertian ini ada beberapa aspek kunci yang dapat memperdalam pemahaman kita tentang pembangunan sosial, yang meliputi:

- (1) *Linked to economic development*, bahwa pembangunan sosial tersebut tidak terlepas dari hubungannya dengan pembangunan ekonomi. Walaupun pembangunan sosial sama dengan pendekatan-pendekatan sosial lainnya yang memfokuskan pada permasalahan sosial, implementasi kebijakan dan program sosial dalam upaya meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat, namun pendekatan pembangunan sosial ini berisi proses-proses pembangunan;
- (2) Pembangunan sosial memiliki *interdisciplinary focus*, yang menggambarkan wawasan berbagai keilmuan sosial. Menggambarkan suatu wawasan interdisipliner berarti pembangunan sosial menawarkan suatu dasar interdisipliner dalam menganalisis dan menangani permasalahan sosial dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial juga membantu perkembangan kemampuan negara-negara berkembang untuk bekerjasama pada tingkat nasional dan internasional;
- (3) Pembangunan sosial juga mengandung pengertian adanya proses. Pembangunan sosial sebagai suatu konsep yang dinamis berarti gagasan-gagasan seperti pertumbuhan (*growth*), perubahan dan lain-lain terjadi secara eksplisit. Dan konsep pembangunan secara eksplisit mempunyai konotasi pengertian positif;

## Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial

- (4) Proses perubahan yang diyakini sebagai pembangunan sosial adalah merupakan *progesive in nature*. Artinya jika gagasan kemajuan pembangunan sosial tidak dapat lagi menjawab tuntutan perkembangan kehidupan sosial yang ada maka mereka harus berupaya kembali untuk mewujudkan proses perbaikan kesejahteraan manusia;
- (5) Bahwa proses pembangunan sosial merupakan *Interventionist*. Pakar pembangunan sosial menolak suatu pendapat yang mengatakan bahwa perbaikan sosial terjadi secara *alami* yang merupakan hasil dari ekonomi pasar atau sebagai hasil dari kekuatan historis yang tidak dapat dihindari;
- (6) Tujuan pembangunan sosial tidak terlepas dari berbagai strategi-strategi. Strategi-strategi ini berupaya apakah itu langsung atau tidak langsung menghubungkan intervensi sosial dengan usaha-usaha pembangunan ekonomi, karena adanya suatu perbedaan diantara mereka, yaitu keyakinan dan ideologi;
- (7) Pembangunan sosial dikaitkan dengan semua penduduk baik di dalam arti *inclusive* maupun *universalistic*. Karena pembangunan sosial tidak memfokuskan atau mengutamakan orang-orang yang sangat memerlukan secara individual, tetapi lebih menekankan pada *inclusive* dan *universalistic*; dan
- (8) Bahwa pembangunan sosial berupaya meningkatkan *social welfare*. Pengertian kesejahteraan sosial (*social welfare*) yang dimaksudkan disini adalah berkaitan dengan suatu kondisi sosial bilamana masalah-masalah sosial dapat diatasi secara memuaskan, kebutuhan sosial dapat terpenuhi dengan baik, memiliki rasa aman dalam hidupnya dan kesempatan-kesempatan sosial terbuka secara bebas.

Pembangunan sosial meliputi aspek-aspek yang sangat luas, dan pendidikan merupakan aspek yang paling luas dibandingkan dengan aspek-aspek yang lain. Aspek-aspek yang lainnya mencakup program-program seperti: kesehatan, keluarga berencana, gizi, perbaikan perkampungan miskin, air minum di kota dan perubahan yang lebih baik untuk kemiskinan. Dalam pengertian ini terlihat bahwa pembangunan sosial tidak hanya bersifat *inclusive* atau *universalistic* tetapi juga ditujukan pada orang-orang atau kelompok yang sangat memerlukan atau *miskin* secara individual.

Tujuan dari pembangunan sosial pada dasarnya adalah *development of the well-being of the people* (Adi, 2002:147). Berdasarkan tujuan tersebut maka penekanan dari pembangunan sosial pada dasarnya adalah pada pendekatan pembangunan yang berpusat pada manusia (*people-centered development*). Sehingga terlihat kesamaan pola gerak dari pembangunan sosial dan pembangunan yang berpusat pada manusia (*people-centered development*), yaitu pada upaya meningkatkan taraf hidup masyarakat, dengan memfokuskan pada pemberdayaan dan pembangunan manusia itu sendiri.

Dalam kaitan dengan hubungan antara pembangunan sosial dan pembangunan ekonomi, Payne (1997, dalam Adi, 2002) menyatakan bahwa pada beberapa negara yang pembangunan ekonominya sudah *baik* (*well developed*), isu mengenai pembangunan sosial dan ekonomi lebih mengarah pada pembangunan di dalam wilayah perkotaan (*inner cities*), pengurangan wilayah industri dan perencanaan lingkungan. Bila dilihat di negara-negara tersebut di atas, maka hal yang dibahas lebih mengarahkan pada hubungan antara manusia dengan manusia, dan manusia dengan lingkungan hidupnya. Hal ini agak berbeda dengan negara-negara yang pembangunan ekonominya masih relatif *kurang baik* (*under developed*) seperti Indonesia, fokus perhatian pem-



## Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial

bangunan sosial dan ekonomi lebih mengarah pada pengurangan angka kemiskinan ataupun program pengentasan kemiskinan, sehingga tidak jarang isu pelestarian lingkungan hidup hanya menjadi isu sampingan belaka, dan bukan menjadi isu utama.

Perbedaan pandangan dalam melihat fokus pembangunan juga terlihat dalam menginterpretasikan pengertian *people-centered development* dengan pendekatan *sustainable development* (pembangunan yang berkesinambungan). Pada negara yang relatif belum berkembang (*under developed*), seperti Indonesia, pengertian *people-centered development* seringkali hanya diputus pada pengertian pembangunan yang menempatkan manusia sebagai prioritas dalam pembangunan, sedangkan pengertian berkesinambungan (*sustainable*) lebih diarahkan pada berkesinambungannya program pembangunan yang dijalankan oleh para pelaku perubahan (*change agents*) baik mereka dari pihak lembaga pemerintah maupun bukan pemerintah.

Dari pendekatan *people-centered development* tergambar akan pentingnya sinkronisasi antara pembangunan yang memfokuskan ekonomi dan ekologi, serta keadilan. Dalam pendekatan pembangunan yang berpusat pada manusia di dalamnya juga terdapat unsur partisipasi, demokrasi dan transparansi.

### **Pembangunan Sosial di Era Desentralisasi**

Menguatnya desentralisasi membawa harapan dan tantangan tersendiri bagi proses dan pencapaian tujuan-tujuan pembangunan kesejahteraan sosial. Desentralisasi yang terutama digerakkan oleh globalisasi pada aras internasional dan reformasi pada aras nasional, mencuatkan isu-isu yang mempengaruhi pembangunan kesejahteraan sosial di daerah. Tanpa sikap dan komitmen yang jelas me-

ngenai makna *good governance*, desentralisasi dapat menimbulkan jebakan-jebakan bagi strategi dan implementasi pembangunan kesejahteraan social di daerah.

Pada era sentralisasi, kebijakan sosial tentang pembangunan sosial bidang kesejahteraan sosial dilaksanakan secara terpusat, dimana peran pemerintah pusat sangat dominan sebagai penentu kebijakan. Namun seiring dengan gelombang reformasi telah mengubah format politik dan sistem pemerintahan dari kewenangan pemerintahan yang semula hanya terfokus pada pusat menjadi terdistribusi kepada pemerintahan di daerah-daerah melalui proses desentralisasi. Desentralisasi sesungguhnya membawa angin segar bagi tumbuhnya demokrasi dan partisipasi warga dalam segenap aktivitas pembangunan yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesetaraan antar golongan, memperluas keadilan sosial dan memperbaiki kualitas kehidupan rakyat banyak. Konsep tentang demokrasi representatif dan partisipatoris, misalnya, lebih mudah diterapkan di tingkat pemerintahan daerah, karena skala kedaerahan dan kedekatan dengan komunitas lokal. Namun dalam kenyataannya, suara-suara yang terdengar dari realisasi desentralisasi itu seringkali tidak terlalu memuaskan. Umumnya argumentasi pesimis menyatakan bahwa desentralisasi hanya memperkuat elit-elit lokal, menyuburkan primordialisme, mendaerahkan KKN, dan meng-KKN-kan daerah. Bahkan argumentasi yang lebih pesimis lagi menyatakan bahwa desentralisasi menyulut disintegrasi bangsa.

Dampak diberlakukannya Undang-undang Nonomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah (kemudian diperbaharui dengan UU No. 32 tahun 2004), menimbulkan hal-hal yang dirasakan menjadi kendala dalam kelancaran pelaksanaan pembangunan kesejahteraan social di daerah. Kendala dimaksud antara lain adanya beberapa daerah

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

yang tidak mempunyai instansi social yang berdiri sendiri, ada perbedaan *nomenklatur* yang menangani masalah sosial baik di daerah propinsi maupun kota/kabupaten, beban daerah ditambah dengan minimnya anggaran yang bersumber dari APBD, sementara itu pengelolaan Unit Pelaksana Teknik (UPT) pusat diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Kondisi tersebut menunjukkan belum memadainya perhatian pemerintah daerah terhadap pembangunan kesejahteraan social.

Keengganan pemerintah daerah untuk membentuk instansi sosial berakibat pada pengabaian pelaksanaan pembangunan kesejahteraan social di daerah. Menurut Menteri Sosial RI (2003) kondisi tersebut antara lain disebabkan terjadinya 3 (tiga) bias dalam pelaksanaan Otonomi Daerah (Otod), yaitu: (1) anggapan Otonomi Daerah dikaitkan dengan mata uang sehingga daerah cenderung menetapkan prinsip ekonomi; (2) anggapan daerah belum siap dan mampu, padahal daerah memiliki kemampuan untuk mengoptimalkan potensi dan sumber social yang ada di daaerahnya; dan (3) anggapan Otonomi Daerah menyebabkan daerah terlalu berwenang melakukan apa saja dan menjadikannya raja kecil. Ketiga hal tersebut sebenarnya dapat dicegah dengan optimalisasi mekanisme kontrol antara lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif yang ada di daerah secara harmonis.

Permasalahan lain yang mungkin dihadapi daerah otonom adalah kenyataan adanya perbedaan kemampuan tiap daerah, baik dari segi keterbatasan anggaran maupun keterbatasan sumber daya manusia (SDM) yang tersedia. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa Ototnomi Daerah satu sisi telah memberikan peluang kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, tapi pada sisi lain daerah menghadapi keterbatasan-keterbatasan sumber

yang dimiliki. Pada kondisi yang demikian peran dan dukungan pemerintah pusat masih tetap diperlukan, baik dalam bentuk dana maupun berbagai kebijakan dan program kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Upaya ini akan menghadapi kendala, terutama bila legislatif maupun eksekutif di daerah tidak mampu menangkap kebijakan dan program pusat atau tidak mempunyai pemahaman, persepsi atau pandangan yang sama terhadap kebijakan maupun program dimaksud.

Beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa desentralisasi seringkali hanya menguntungkan penguasa dan pengusaha setempat, bukan memperhatikan suara dan kepentingan kaum marginal. Sebagaimana dikemukakan oleh Gaventa (Suharto, 2007), hambatan-hambatan kekuasaan, pengucilan sosial, kecilnya kemampuan individu dan kapasitas organisasional kolektif menyebabkan rakyat kecil hanya menikmati sangat sedikit dari desentralisasi.

Titik tolak desentralisasi di Indonesia adalah Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota), dengan dasar pertimbangan: *Pertama*, dimensi politik, Kabupaten/kota diandang kurang mempunyai fanatisme kedaerahan sehingga resiko gerakan separatisme dan peluang berkembangnya aspirasi federalis relatif minim. *Kedua*, dimensi administratif, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat relatif dapat lebih efektif. *Ketiga*, Kabupaten/kota adalah daerah 'ujung tombak' pelaksanaan pembangunan sehingga kabupaten/kota lebih tahu kebutuhan dan potensi rakyat di daerahnya. Atas dasar itulah prinsip otonomi yang dianut, yaitu otonomi yang nyata, bertanggung jawab, dan dinamis, diharapkan dapat lebih mudah direalisasikan. **Nyata**, berarti otonomi secara nyata diperlukan sesuai dengan situasi dan kondisi obyektif di daerah. **Bertanggung jawab**, berarti pemberian otonomi diselaraskan atau

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

diupayakan untuk memperlancar pembangunan di seluruh pelosok tanah air. ***Dinamis***, berarti pelaksanaan otonomi selalu menjadi sarana dan dorongan untuk lebih baik dan maju (Kuncoro, 2004).

Secara konseptual, tujuan dari Otonomi Daerah (desentralisasi) adalah untuk memberikan peluang yang seluas-luasnya kepada Pemerintah Daerah, khususnya Kabupaten/kota, dalam mengelola daerahnya guna meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat. Dengan Otonomi Daerah diharapkan Pemerintah Daerah mampu melaksanakan pembangunan yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat daerah, yang disesuaikan dengan permasalahan dan kebutuhan masyarakat di daerah.

Pada tahun 2002, *Institute of Development Studies*, University of Sussex di Inggris melakukan penelitian terhadap bentuk-bentuk pemerintahan di negara-negara berkembang di seluruh dunia. Hasil penelitian tersebut memperlihatkan bahwa dalam satu dasawarsa belakangan ini sedikitnya ada 63 negara berkembang yang sedang mengalami gelombang perubahan formasi kekuasaan dari pemerintahan sentralistik menuju pada system yang lebih dektat dengan warganya (Thamrin, 2005: dalam Suharto, 2007). Indonesia adalah salah satu Negara berkembang yang sedang mengalami transformasi kekuasaan seperti itu. Sejak runtuhnya Orde Baru, gelombang reformasi telah mengubah format politik dan sistem pemerintahan di tanah air. Kewenangan pemerintahan yang tadinya sangat terpusat di Jakarta kini semakin terdistribusi ke pemerintahan di daerah-daerah melalui proses desentralisasi.

Desentralisasi sesungguhnya membawa angin segar bagi tumbuhnya demokrasi dan partisipasi warga dalam segenap aktivitas pembangunan yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesetaraan antar golongan, memper-

luas keadilan sosial dan memperbaiki kualitas kehidupan rakyat banyak. Konsep tentang demokrasi representatif dan partisipatoris, misalnya, lebih mudah diterapkan di tingkat pemerintahan daerah, karena skala kedaerahan dan kedekatannya dengan komunitas lokal. Namun dalam kenyataannya, suara-suara yang terdengar dari realisasi desentralisasi itu tidak terlalu memuaskan. Umumnya argumentasi pesimis menyatakan bahwa desentralisasi hanya memperkuat elit-elit lokal, menyuburkan primordialisme, mendaerahkan KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme), dan men-KKN-kan daerah. Bahkan argumen yang lebih pesimis lagi menyatakan bahwa desentralisasi menyulut disintegrasi bangsa (Suharto, 2007).

Meskipun pendapat tersebut tidak sepenuhnya benar, beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa desentralisasi seringkali hanya menguntungkan penguasa dan pengusaha setempat, bukan memperhatikan suara dan kepentingan kaum marginal. Sebagaimana dikemukakan Gaventa (2005), hambatan-hambatan kekuasaan, pengucilan sosial, kecilnya kemampuan individu dan kapasitas organisasional kolektif menyebabkan rakyat kecil hanya menikmati sangat sedikit dari desentralisasi. Mengutip pengamatan Manor, Gaventa menyatakan bahwa “belum ada bukti tentang elit lokal yang lebih bijak dan baik hati ketimbang orang-orang yang berada di atasnya”.

Desentralisasi dapat menimbulkan berbagai jebakan yang menghambat pembangunan, khususnya pembangunan bidang sosial apabila tanpa adanya *good governance* dan akuntabilitas. Menurut Suharto (2007) terdapat tiga isu utama yang mendasari aksioma ini, yaitu:

1) *Money follows function* atau *Function follows money*?

Idealnya, Undang-undang Pemerintahan daerah yang baru berpedoman pada prinsip *money follows func-*

tion, uang mengikuti kewewnnangan. Artinya, otonomi daerah tidak ditentukan oleh seberapa besar Pendapatan Asli Daerahnya (PAD), melainkan oleh kemampuannya menjalankan kewenangan sesuai dengan kebutuhan. Setiap daerah dipersilahkan menentukan kewenangannya masing-masing. Namun dalam prakteknya, prinsip *function follows money* seringkali lebih dominan. Pemda yang memiliki prosentase PAD yang besar terhadap APBD-nya, memiliki kewenangan yang besar. Sebaliknya, Pemda yang memiliki PAD yang rendah memiliki otonomi yang rendah pula. Bahkan, jika PAD-nya hanya 5% atau 10% saja dari APBD, Pemda dianggap tidak layak memiliki otonomi. Akibatnya, perlombaan meningkatkan PAD lebih mengemuka ketimbang menjalankan (apalagi meningkatkan) kewajiban memberi pelayanan dasar dan perlindungan sosial bagi publik.

- 2) Pembangunan Ekonomi dulu baru kemudian Pembangunan Kesejahteraan Sosial.

Keragaman sumberdaya manusia dan potensi ekonomi daerah kerap kali menimbulkan pandangan generalisasi bahwa pembangunan kesejahteraan sosial hanya perlu dilakukan oleh daerah-daerah yang memiliki kemampuan ekonomi tinggi. Desentralisasi yang memberi kewenangan lebih luas pada daerah, kemudian dijadikan momentum untuk memangkas anggaran dan institusi-institusi sosial dan bahkan meniadakannya sama sekali. Alasannya, pembangunan kesejahteraan sosial dianggap boros dan karenanya baru perlu dilakukan apabila pertumbuhan ekonomi (PAD) telah tinggi. Padahal, studi di beberapa negara menunjukkan bahwa kemampuan ekonomi tidak secara otomatis dan linear berhubungan dengan pembangunan kesejahteraan soail.

3) Godaan Lokalisme dan Primordialisme

Sudah menjadi rahasia umum, di beberapa daerah, institusi-institusi kesejahteraan sosial digabung, di-rampingkan atau dihapus dengan alasan disesuaikan dengan kebutuhan setempat. Tanpa menghiraukan konsepsi dan substansi kesejahteraan sosial yang benar, ada suatu daerah yang menggabungkan bidang kesejahteraan sosial dengan urusan kebakaran, pasar atau pemakaman. Di daerah yang lain lagi, primordialisme yang terlalu dominan tidak jarang mengesampingkan prinsip meritokrasi dan kompetensi sumberdaya kesejahteraan sosial. Dalam banyak kasus, lembaga-lembaga kesejahteraan sosial dipandang sebagai pos yang bisa diisi oleh siapa saja dengan latar belakang pendidikan dan pengalaman yang tidak relevan sekalipun.

Paling tidak terdapat empat faktor kunci yang mendorong sebuah daerah mempromosikan perlindungan sosial sebagai salah satu jalan atau rute peningkatan kesejahteraan warganya, yaitu:

1) Komitmen elit lokal (pemerintah, DPRD) yang kuat, reformis dan pro-kesejahteraan.

Kepemimpinan lokal merupakan faktor kunci bagi reformasi pelayanan publik. Para pejabat dan wakil rakyat perlu memiliki pemahaman dan komitmen yang kuat mengenai kebijakan sosial yang pro pembangunan sosial. Pejabat pemerintah dan wakil rakyat harus mampu menterjemahkan kebutuhan warga negara. Mereka harus tanggap dan berpihak kepada rakyat. Kejelasan visi dan kegigihan bupati dan walikota di Solok, Tanah Datar, Musi Banyuasin, dan Jembrana memberi pesan jelas bahwa kepemimpinan merupakan faktor kunci bagi politik anggaran yang pro pembangunan sosial (Suharto, 2007).



## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

### 2) Good Governance

Tata pemerintahan yang transparan dan akuntabel mendorong adanya partisipasi publik dalam proses perencanaan dan penganggaran sebuah kebijakan publik yang difokuskan bagi pembangunan sosial.

### 3) Reformasi Birokrasi dan Anggaran Daerah

Suatu birokrasi yang lebih efisien, insentif yang lebih memadai, struktur birokrasi yang ramping dan fungsional. Reformasi ini berhasil memotong high cost bureaucracy sehingga anggaran bisa direlokasi untuk keperluan yang lebih produktif, termasuk membiayai pelayanan publik untuk rakyat.

### 4) Partisipasi masyarakat

Keterlibatan rakyat memberi kontribusi penting bagi upaya-upaya promosi kebijakan, dukungan atas kebijakan, aksi-aksi sukarela dalam implementasi di lapangan. Temuan IRDA dan *The Asia Foundation* memperlihatkan bahwa partisipasi komisi-komisi ekstra negara mampu memberi desakan kepada pemerintah untuk memperbaiki pelayanan publik; partisipasi perempuan juga telah melahirkan kepekaan kebijakan Pemda terhadap kesehatan ibu dan anak.

... Bagian Ketiga

## Negara Kesejahteraan dan Hak Konstitusional

Negara adalah rakyat. Dan kuasa adalah milik rakyat. Pemerintah bekerja adalah untuk rakyat. Oleh karena itu, tujuan mendirikan negara adalah untuk mensejahterakan rakyatnya secara adil, tanpa adanya diskriminasi. Pendirian negara sebagai bentuk dari kesepakatan politik antar rakyat, yang didalamnya mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang mengatur tentang hak dan kewajiban. Dalam konteks inilah, maka negara mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan yang baik terhadap kepentingan rakyat. Karena kewajiban negara adalah untuk mengabdikan kepada kepentingan rakyat dan kehendak rakyat. Bukan sebaliknya, rakyat mengabdikan kepada kepentingan penguasa negara.

Dalam konteks teori, pernyataan di atas merupakan sebuah keniscayaan, namun dalam konteks praksis seringkali menjadi sesuatu yang jauh dari konsepsi yang sudah dibangun seperti di atas. Acapkali dalam implementasinya

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

antara konsep dengan praktik selalu tidak sebangun. Pada dasarnya harus dipahami bahwa kuasa atas negara merupakan sebagai rumusan kehidupan keseharian dari prinsip kedaulatan rakyat yang merupakan inti dari republik<sup>49</sup>. Dengan pemahaman seperti ini, diharapkan mampu memperjelas makna relasi antara negara dengan rakyat. Konsep negara secara politik berhubungan langsung dengan tuntutan terhadap negara secara ekonomi. Sistem negara demokrasi hampir pasti menggambarkan negara yang memberi jawaban kesejahteraan ekonomi bagi rakyatnya. Karena itu, Amartya Sen menyatakan bahwa kemiskinan terjadi bukan karena hilangnya upaya-upaya serius untuk mengatasinya tetapi karena kekurangan demokrasi. Sehingga negara yang memberi kesejahteraan bagi warganya adalah negara yang sukses berdemokrasi. Dalam hal ini, negara bisa mengintervensi hubungan-hubungan ekonomi yang dalam kategori ekonomi pasar sifatnya kontraktual-individual demi kepentingan rakyat banyak. Namun, seiring dengan menguatnya neoliberalisme dan makin kompleksnya kebutuhan publik masyarakat modern maka dalam perkembangannya ada dua kekuatan penting yang seolah menjalankan peran negara selain birokrasi yaitu swasta.

Pemenuhan atas hak rakyat merupakan hak dasar bagi warga negara yang harus dipenuhi oleh negara. Dalam konteks pemenuhan yang diberikan negara kepada rakyat yaitu berwujud pelayanan publik ataupun pelayanan sosial. Karena penyelenggaraan pelayanan publik sebagai salah satu dari bagian pemenuhan kesejahteraan serta menjadi bagian dalam pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (ekosob). Hampir setiap orang dalam berbagai kesempatan selalu menyampaikan tentang isu-isu yang berkaitan dengan pelayanan publik sebagai suatu keharusan yang

---

<sup>49</sup> Sylvia Tiwon, 2006, *Negara adalah Kita*, Praksis-Prakarsa Rakyat.

disediakan oleh negara. Disamping itu, dalam kovenan deklarasi umum hak asasi manusia (DUHAM) juga disebutkan bahwa ada jaminan bagi hak-hak warga negara, seperti *sosial security* maupun *sosial protection*.

Bila kemudian kita melakukan pengukuran atas kesejahteraan rakyat maka salah satu indikatornya adalah adanya pelayanan publik yang baik, partisipatif, akuntabel, transparan dan tentu bebas dari praktik-praktik curang, tindakan perilaku pelayanan yang tidak menyenangkan maupun praktik korupsi. Pendek kata pelayanan publik harus diselenggarakan dengan prinsip demokratis dan berkeadilan. Hal ini dilakukan karena pelayanan publik merupakan bagian yang tak terpisahkan sebagai kewajiban (*obligation*) negara untuk mensejahterakan rakyatnya. Pelayanan publik bukan semata-mata hanya menyiapkan instrumen bagi berjalannya birokrasi untuk menggugurkan kewajiban negara, melainkan lebih dari itu, bahwa pelayanan publik merupakan esensi dasar bagi terwujudnya keadilan sosial.

Namun fakta yang terjadi selama ini adalah hal yang sebaliknya, yaitu sangat jauh dari apa yang disebut dengan pelayanan yang baik dan berkeadilan. Dan ironisnya, rakyat tidak punya pilihan lain untuk tidak menerima pelayanan publik dengan kualitas yang memprihatinkan ini. Jujur kita akui bahwa hingga hari ini bangsa Indonesia belum dapat menikmati secara bersama apa yang disebut dengan sejahtera. Padahal jelas, bahwa Indonesia sebagai negara bangsa yang merumuskan konstitusinya dengan falsafah negara kesejahteraan (*welfare state*).

### **Benarkah Indonesia Negara Kesejahteraan?**

Gagasan politik tentang negara pemahamannya cukup beragam. Namun secara garis besar banyak yang men-

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

definisikan tentang adanya kontrak sosial dan relasi politik antara warga negara untuk membangun sebuah tatanan bernegara yang kemudian terpersonifikasi kan kepada penyelenggara negara dengan warga negara. Selain itu ada pendapat lain yaitu dari Hans Kelsen (1971) misalnya mendefinisikan negara dalam konsep hukum murninya sebagai korporasi yang merupakan personifikasi dari suatu tatanan hukum nasional.<sup>50</sup>

Oleh karena itu, secara sederhana maka konsep negara secara politik akan berhubungan langsung dengan tuntutan terhadap negara secara sosial-ekonomi. Sistem negara demokrasi hampir pasti dapat menggambarkan tentang konsep negara yang dapat memberi jawaban atas kesejahteraan ekonomi bagi rakyatnya. Karena itu, Amartya Sen menyatakan bahwa kemiskinan terjadi bukan karena hilangnya upaya-upaya serius untuk mengatasinya tetapi karena kekurangan demokrasi. Sehingga negara yang memberi kesejahteraan bagi warganya adalah negara yang telah baik menjalankan demokrasi.

Dalam konteks ini, karena posisi negara dapat melakukan intervensi kepada hubungan-hubungan ekonomi yang dalam kategori ekonomi pasar yang sifatnya kontraktual-individual demi kepentingan dan kemaslahatan warga negara/rakyat. Namun, apa yang terjadi saat ini sungguh sangat memprihatinkan dimana posisi negara semakin hari semakin tidak berdaya manakala berupaya untuk memberikan perlindungan kepada rakyatnya. Memang kondisi seperti ini banyak dipicu dengan menguatnya neoliberalisme dan makin kompleksnya kebutuhan publik masyarakat modern yang kemudian pada akhirnya hanya ada dua kekuatan penting yang menjalankan peran negara yakni

---

<sup>50</sup> Lihat Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel and Russel 1971, atau *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, terj Raisul Muttaqien, Nusamedia & Nuansa, Bandung, 2006.

birokrasi dan swasta dan rakyat hanyalah menjadi penonton dan bahkan obyek saja atas bekerjanya peran birokrasi dan pihak swasta. Birokrasi mendapat tugas langsung karena fungsinya sebagai tulang punggung pemerintah dalam menciptakan dan mengembangkan kebijakan-kebijakan publik sedangkan swasta mendapat peran melaksanakan kebijakan publik karena berbagai alasan, antara lain ketidakanggupan pemerintah mengelola semua sumber daya publik yang masalahnya makin kompleks dan berikutnya adalah menyangkut spesialisasi yang saat ini banyak dikuasai oleh pihak swasta. Kehadiran swasta juga menguatkan cara berpikir pasar dalam birokrasi.

Konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*), pada esensinya adalah memberikan perlindungan atas kepentingan-kepentingan dasar yang memang telah melekat pada diri warga negara. Pilihan ideologi negara kesejahteraan bagi Indonesia haruslah juga dapat dioperasional dengan baik. Artinya posisi ideologi negara harus menjadi panduan bagi terselenggaranya pemerintahan, karena negara mempunyai fungsi untuk: *Melindungi* segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia bukan hanya ancaman dari luar Negara melainkan juga ancaman dari dalam yang berbentuk wabah penyakit, kemiskinan dan sejenisnya. *Memajukan* kesejahteraan umum yaitu tentang ketahanan pangan, perbaikan kesehatan penduduk. *Mencerdaskan kehidupan bangsa*. Yaitu menyelenggarakan publik bagi rakyat tanpa diskriminasi. *Menciptakan perdamaian*. Menciptakan perdamaian bagi umat manusia. *Menciptakan keadilan sosial*. Yaitu menciptakan keadilan ekonomi bagi rakyat.

Fungsi Negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa posisinya sangatlah penting. Kalimat ini mempunyai makna filosofis. Artinya, Negara berkewajiban menyelenggarakan dan menyediakan instrumennya agar proses pencerdasan

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

bagi bangsa (seluruh rakyat Indonesia) dapat dinikmatinya. Yang dimaksud dengan penyediaan instrumen yaitu *Negara melalui pemerintah wajib menyelenggarakan pelayanan publik (sosial)* tanpa diskriminasi dan tanpa memberatkan warga Negara. Namun semua hal ini tidak dapat terjadi karena proses selama ini yang terjadi sangat jauh dari prinsip-prinsip yang terkandung dalam fungsi Negara. Dalam kenyataannya yang terjadi saat ini yaitu penyelenggaraan publik masih banyak diliputi oleh; rendahnya kualitas layanan, rendahnya kualitas penyelenggaraan layanan, ketiadaan akses bagi kelompok rentan, penyandang cacat dan komunitas adat terpencil, ketiadaan mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa.

Pelayanan publik juga tidak bisa lepas dari pilihan gagasan politik tentang negara. Marsillam Simandjuntak mencontohkan, gagasan politik tentang negara demokrasi misalnya, menyatakan bahwa kekuasaan pemerintah ditentukan oleh rakyat sehingga aturan hukum tentang hubungan antara masyarakat dengan penguasa dan antar anggota masyarakat sendiri mencerminkan perwujudan setiap kemungkinan dari pelaksanaan kekuasaan rakyat. Arahnya, bersifat membuka jalan dan memudahkan penyaluran hasrat rakyat dalam pembentukan kebijakan pemerintahan (Simandjuntak, 2003: 1-2). Jadi, kekuasaan paling berdaulat adalah rakyat. Sebaliknya, dalam konsep kedaulatan negara, kekuasaan sepenuhnya ada di tangan negara yang selanjutnya berada di pangkuan pemerintah. Rakyat dikontrol sepenuhnya dan seringkali tidak diberi kesempatan untuk berbeda pandangan dengan pengambil kebijakan. Konsep negara seperti ini yang melahirkan sejumlah negara fasis seperti Nazi Jerman dan Jepang di masa perang dunia II.

Dalam menentukan produk kebijakan, negara tidak dapat melakukannya berdasarkan atas seleranya sendiri

namun harus ada ruang partisipasi agar setiap produk kebijakannya mendapatkan legitimasi sosial selain selain legitimasi yuridis dan politik. Partisipasi masyarakat dalam segala pembuatan kebijakan yang nantinya akan memberi efek langsung maupun tak langsung merupakan tuntutan mendasar dari proses demokratisasi. Oleh karenanya kanal partisipasi mau tak mau harus selalu di buka dalam proses pembuatan, implementasi dan juga proses pengawasan serta evaluasi dalam kebijakan pelayanan publik. Pelibatan dalam keseluruhan proses kebijakan pelayanan publik secara filosofis mengembalikan *core* dari pelayanan publik sebagai sebuah mekanisme yang di sediakan oleh negara untuk memenuhi kebutuhan dan hak dasar masyarakat. Inti pelayanan publik di kembalikan kepada masyarakat dan bukan sebaliknya seperti penyelenggaraan layanan yang selama ini terjadi. Penyelenggaraan layanan kembali di tempatkan sebagai penyedia layanan bagi masyarakat bukan sebaliknya masyarakat sebagai penerima layanan harus memenuhi kewajiban yang di tetapkan oleh penyelenggara layanan seperti yang selama ini terjadi.

Dalam konteks partisipasi masyarakat esensi dasarnya dapat di bagi ke dalam tiga proses yaitu; Pertama, partisipasi dalam proses perencanaan penyelenggaraan layanan publik. Artinya, partisipasi masyarakat dalam perencanaan akan meliputi penentuan kualitas jenis layanan yang di berikan, penentuan mekanisme pemberian layanan, penentuan biaya layanan, penentuan hak dan kewajiban dari penyelenggaraan maupun pengguna layanan, serta mekanisme koplain dan penyelesaian sengketa. Penentuan hal-hal tersebut di atas tidaklah harus sepihak oleh penyelenggara semata tetapi juga harus meminta persetujuan dari masyarakat. Penyelenggara dalam proses perencanaan haruslah melibatkan masyarakat untuk menentukan hal-hal tersebut di atas.



## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

Kedua, partisipasi dalam proses perencanaan layanan publik hubungan dengan pengawasan. Yaitu; penyelenggaraan layanan haruslah terbuka terutama dalam pengawasan penyelenggaraannya. Salah satu cara membuka ruang partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan dengan penyediaan mekanisme penanganan keluhan dan penyelesaian sengketa baik oleh penyelenggara maupun oleh lembaga independen yang memiliki kewenangan atasnya. Kejelasan mekanisme penanganan keluhan dan penyelesaian sengketa dapat mendorong meningkatkan kualitas layanan dan memberikan dorongan kepada masyarakat untuk melakukan pengawasan. Sedangkan di pihak lain memberikan jaminan bagi terpenuhinya hak-hak dan kebutuhan dasar masyarakat melalui pelayanan publik.

Ketiga, pelibatan masyarakat dalam evaluasi penyelenggaraan layanan. Masyarakat sebagai penerima layanan harus dilibatkan dalam proses penilaian dan evaluasi penyelenggaraan layanan, karena masyarakat adalah tujuan dari penyelenggaraan layanan publik. Pendapat masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik merupakan komponen utama dari evaluasi penyelenggaraan pelayanan publik. Mekanismenya dapat melalui survei berkala yang analitis.

### **Pelayanan Publik sebagai bentuk Implementasi Negara Kesejahteraan**

Salah satu agenda penting reformasi sejak tahun 1998 adalah perbaikan pelayanan publik. Tantangan menuju pelayanan publik yang lebih adil dan berkualitas tentu tidak semudah membalik telapak tangan. Perubahan pada tataran peraturan, struktur, paradigma, serta kultur perlu dilakukan dan ini membutuhkan waktu yang cukup lama.

Reformasi pelayanan publik perlu dipahami dalam arti luas, lebih dari sekedar mengubah pandangan dan mental

aparatur birokrasi di negeri ini yang masih melihat pelayanan publik sebagai “pekerjaan yang dilayani” bukan “pekerjaan untuk melayani”. Bicara pelayanan publik yang adil dan berkualitas adalah bicara mengenai tanggungjawab negara kepada rakyatnya. Negara yang baik adalah negara yang mampu memenuhi dan melindungi hak-hak penduduknya. Parameternya dapat dilihat dari keluaran proses kebijakan yang ada, yaitu pelayanan terbaik kepada masyarakat. Adalah tugas negara (dalam hal ini dijalankan pemerintah) untuk mewujudkan kesejahteraan rakyatnya.

Pelayanan publik yang juga merupakan bagian dari pelayanan publik maka Pemerintah sebagai pengelola didorong untuk memperbaiki dirinya guna mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Inti dari *good governance* adalah pemerintah memiliki kewajiban melayani masyarakatnya. Pelayanan publik dalam konteks mewujudkan *good governance* ini dapat dilihat melalui 3 langkah strategis (Dwiyanto, 2005: 20-27). *Pertama*, interaksi antara negara (yang diwakili pemerintah) dengan warganya, termasuk berbagai kelompok atau lembaga di luar pemerintah dalam pelayanan publik. Idealnya, interaksi tersebut memaksa pemerintah sebagai penyedia layanan untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi warganya. Perubahan kualitas pelayanan, menjadi lebih baik atau lebih buruk, akan berdampak secara langsung kepada masyarakat dimana kehidupannya sehari-hari tergantung dari apa yang diberikan oleh pemerintah kepada warganya.

*Kedua*, pelayanan publik adalah ranah dimana prinsip-prinsip *good governance* dapat diartikulasikan secara lebih baik. Sebagai contoh, aspek kelembagaan kualitas pelayanan publik dari prinsip-prinsip *good governance* adalah bagaimana interaksi antara pemerintah dengan warga atau dengan pasar, yaitu bagaimana keterlibatan aktor di luar

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

pemerintah dapat memberi masukan, kritik atau respon terhadap bentuk pelayanan yang diberikan. Sementara, nilai-nilai *good governance* seperti efektivitas, efisiensi, non diskriminatif, berkeadilan, berdaya tanggap tinggi dan akuntabilitas yang tinggi dapat direalisasikan dalam pelayanan publik. Nilai-nilai tersebut menjadi mudah terlihat dan teraplikasikan pada pelayanan publik dalam kerangka *good governance*.

*Ketiga*, pelayanan publik melibatkan semua kepentingan yang berada di dalam negara. Pemerintah, masyarakat, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan terhadap pelayanan publik yang lebih baik. Nasib sebuah pemerintahan, baik di pusat ataupun di daerah, tergantung dari pelayanan publik yang dibangun karena kepercayaan dan legitimasi kekuasaan mereka berasal dari pengguna layanan, yaitu masyarakat. Dalam iklim keterbukaan politik dan sistem pemilihan pemimpin secara langsung saat ini, masyarakat dapat menentukan pilihan dan dukungan kepada rezim yang mampu atau tidak mampu dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Legitimasi kekuasaan saat ini ditentukan pada keberpihakan pemerintah kepada rakyatnya secara langsung. Bentuk pelayanan yang buruk menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat atas sebuah rezim pemerintahan.

Apabila kita cermati antara tugas negara yang tercantum dalam berbagai peraturan perundang-undangan jelas tergambar bahwa negara ini lahir untuk memberikan pelayanan kepada rakyatnya. Persoalan pelayanan publik di Indonesia secara singkat dapat dikelompokkan ke dalam tiga hal, yaitu (Prasojo, Maksum dan Kurniawan, 2006):

1. Paradigma pelayanan publik dan mentalitas aparat.  
Aturan dan regulasi yang ada sebenarnya sudah meneguhkan tanggung jawab negara dalam memberi pe-

layanan, namun ironisnya banyak ditemukan kasus yang menggambarkan buruknya pelayanan publik di Indonesia. Selain itu, belum berubahnya sikap dan paradigma dari aparat pemerintah dalam pemberian pelayanan yang masih *rules-driven* atau berdasar perintah dan petunjuk atasan, namun bukan kepuasan masyarakat. Setiap aparat harusnya memahami esensi dari pelaksanaan tugasnya kepada masyarakat.

2. Kualitas pelayanan tidak memadai dan masih diskriminatif.

Jaminan terhadap pemenuhan hak-hak dasar masyarakat yang tanpa diskriminasi belum diberikan dengan kualitas yang memadai. Selain itu, pelayanan publik yang disediakan umumnya terbatas, misalnya jumlah, kualitas tenaga, fasilitas dan sarana tidak memadai dan tidak merata. Umumnya ini disebabkan keterbatasan SDM serta alokasi anggaran yang kurang memadai dalam APBD. Di sejumlah daerah, APBD lebih banyak dihabiskan untuk kegiatan rutin dibandingkan kegiatan pembangunan.

3. Belum ada regulasi yang memadai.

Regulasi yang ada belum mampu meyakinkan bahwa kewajiban negara semestinya diiringi dengan kemampuan memberi layanan yang terbaik kepada warganya. Selain itu, partisipasi masyarakat dalam proses pemberian layanan belum optimal, meski terdapat perangkat yang dapat mendukung upaya itu<sup>51</sup>.

Pengaturan tentang pentingnya pelayanan publik mempunyai beberapa elemen penting yang harus terpenuhi dan wajib diciptakan atau disediakan oleh setiap aktor dalam

---

<sup>51</sup> Luthfi J. Kurniawan (ed), 2008, *Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik*, In-TRANS Publishing.

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

pelayanan publik yang menunjukkan perlunya pelayanan publik yang adil dan berkualitas.

Jika kita melihat tentang eksistensi negara bahwa hadirnya negara adalah untuk mensejahterakan rakyatnya, maka negara akan mempunyai makna yang baik. Yaitu negara yang melayani, negara yang melindungi, dan tentu inilah cita-cita setiap rakyat untuk hidup dan menghidupi sebuah negara. Bukan malah sebaliknya yaitu negara yang menghisap rakyatnya (*predatory state*). Eksistensi Negara bukan untuk dirinya sendiri tetapi Negara eksis untuk rakyatnyanya. Oleh karena itu, negara harus dipandang sebagai lembaga yang mempunyai kewajiban untuk menjamin terselenggaranya kesejahteraan umum bagi seluruh rakyatnya tanpa diskriminatif.

Kini, persoalannya adalah bagaimana Negara memastikan peran pentingnya untuk segera memenuhi kewajibannya kepada rakyatnya? Pertanyaan ini layak diajukan karena sampai saat ini (pejabat) negara masih banyak memper-tentangkan atas fungsi-fungsinya. Misalnya bagaimana perdebatan tentang kewajiban negara untuk memenuhi hak-hak ekonomi, sosial, budaya dan lingkungan untuk rakyatnya. Menyangkut pemenuhan hak-hak tersebut masih sering terjadi silang pendapat, padahal jelas konsepsi atau filosofi yang mendasari berdirinya negara Indonesia untuk mensejahterakan seluruh rakyat Indonesia tanpa pandang bulu. Artinya pilihan ideologi sebagai negara ke-sejahteraan harusnya sudah final atau menjadi keputusan politik yang sudah selesai. Dan karena sudah menjadi ideologi bagi negara ini maka seharusnya tidak ada pilihan ideologi lain dalam mengembangkan politik pembangunannya. Politik pembangunan yang dikembangkan mestinya mendasarkan kepada konsepsi *welfare state*.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Luthfi J. Kurniawan & Hesti Puspitosari, 2006, *Wajah Buram Pelayanan Publik*, MCW-Yappika.

Namun dalam kenyataannya yang selama ini terjadi selalu paradok, yaitu banyak fakta menunjukkan jeleknya pelayanan yang diberikan oleh institusi-institusi negara/pemerintahan yang kemudian seolah-olah menjadi dasar bahwa penyelenggaraan pelayanan akan lebih baik jika diselenggarakan oleh swasta dengan pendekatan mekanisme pasar dengan mengurangi peran dan intervensi negara. Satu contoh misalnya tentang hak atas pendidikan (*the right to education*) banyak yang tidak terpenuhi dan menimbulkan masalah yaitu tidak terpenuhinya akses terhadap sekolah, tenaga pengajar dan fasilitas pendidikan formal dan non formal. Banyak anak putus sekolah dan menjadi pekerja anak. Disamping itu biaya pendidikan yang sangat mahal (fungsi sosialnya hilang dan fungsi bisnisnya yang mengemuka) dan banyak persoalan dengan kualitas pendidikannya. Di bidang kesehatan juga hampir sama. Hak untuk mendapatkan kesehatan yang baik sangat susah, termasuk hak atas lingkungan hidup yang sehat (*the right to the highest attainable standard of health and the right to healthy environment*). Masalah-masalah di kesehatan misalnya yang muncul seperti tidak terpenuhinya akses terhadap fasilitas rumah sakit/puskesmas, tenaga medis dan obat-obatan termasuk pelayanan kesehatan, harga obat-obatan yang mahal dan kualitasnya sering dipertanyakan. Selain itu, sering terjadi gizi buruk dan pencemaran lingkungan.<sup>53</sup>

Negara Indonesia Merdeka yang di proklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

---

<sup>53</sup> A. Patra M. Zen, 2005, *Tak ada Hak Asasi Yang Diberi*, YLBHI-CIDA, Jakarta.

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

Dengan kata lain, Negara dan pemerintah Indonesia-pun memiliki kewajiban untuk *memajukan kesejahteraan umum* dalam arti yang seluas-luasnya karena berkaitan dengan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Negara dan pemerintah memiliki peran dan posisi strategis dalam upaya memajukan kesejahteraan umum. Namun kedudukan tersebut tidak secara otomatis menempatkan dirinya sebagai lembaga yang *legitimate* untuk membuat dan menentukan kesejahteraan publik. Dalam hal ini, tanggung-jawab negara adalah bagaimana mengusahakan semua prasyarat, kondisi dan sarana maupun prasarana yang dapat mendukung tercapainya kesejahteraan publik.

Kesejahteraan umum adalah suatu kondisi tertentu yang dirasakan oleh publik mengenai kehidupannya yang baik dan berkeadilan. Kondisi publik yang sejahtera dapat dideskripsikan sebagai keadaan masyarakat yang bebas dari perasaan lapar, kemiskinan, kecemasan akan hari esok, perasaan takut, dari penindasan dan dari ketidakadilan. Kesejahteraan publik dapat pula dideskripsikan sebagai keadaan masyarakat yang aman, tentram, kehidupan publik yang sesuai dengan cita-cita dan nilai-nilainya sendiri, bebas mengekspresikan dan mewujudkan kehidupan individual dan sosialnya sesuai dengan aspirasi serta kemungkinan yang tersedia dalam masyarakatnya. Dengan demikian, kesejahteraan publik ditentukan oleh apresiasi dan perasaan manusia itu sendiri terhadap kehidupan individual maupun sosialnya. Kesejahteraan seseorang tidak dapat ditentukan secara dogmatis atau ideologis ataupun pragmatis dari atas (negara, pemerintah, rezim yang berkuasa), melainkan terletak pada perasaan dan apresiasi manusia itu sendiri. Manusia itu sendirilah yang akan menentukan secara optimal tingkat kesejahteraannya.

Maka, kesejahteraan publik bukanlah merupakan penjumlahan kesejahteraan semua anggota masyarakat. Negara selalu hanya dapat menyelenggarakan semua prasyarat, kondisi dan sarana maupun prasarana yang dapat mendukung tercapainya kesejahteraan publik, tetapi tidak dapat membuat publik merasa sejahtera. Negara tidak langsung dapat menciptakan kesejahteraan seseorang. Bagaimana apresiasi dan perasaan masing-masing anggota masyarakat tentang kesejahteraan adalah fakta yang berada di luar kemampuan negara untuk menentukannya. Tanggungjawab sosial negara dan pemerintah dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum harus dipandang sebagai upaya untuk memfasilitasi masyarakatnya agar mereka masing-masing dapat mewujudkan kesejahteraannya.

Konsep Negara “Kesejahteraan” tentunya sangat tepat untuk menggambarkan bagaimana seharusnya negara berbuat untuk kepentingan warganya. Negara kesejahteraan, pada dasarnya, mengacu pada “peran negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian” yang di dalamnya “mencakup tanggungjawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya”.

Oleh karena itu tugas dan tanggungjawab negara adalah mendukung dan secara langsung menyediakan berbagai pelayanan publik yang berlandaskan pada apa yang menjadi kebutuhan dan kepentingan publik dalam upaya mewujudkan kesejahteraan publik (bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, keamanan, dsb). Tugas Negara dan pemerintah bukan menghilangkan atau membatasi perasaan dan apresiasi masyarakatnya, tetapi mendukung dan menstimulasi masyarakat untuk ikut serta mengoptimalkan kesejahteraannya. Negara dan pemerintah tidak memposisikan dirinya sebagai yang paling bisa melaku-



## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

kan segala hal, tetapi mendukung usaha keterlibatan masyarakat untuk menentukan apa yang terbaik bagi dirinya.

Perdebatan tentang ideologi Negara memang cukup “ketat” yang banyak dilakukan oleh para pemikir dan pengambil keputusan politik di banyak Negara. Satu misal tentang konsepsi *welfare state*. Secara umum, suatu Negara bisa digolongkan sebagai Negara kesejahteraan jika mempunyai empat pilar utamanya, yaitu: 1) *sosial citizenship*; 2) *full democracy*; 3) *modern industrial relation system*; 4) *rights to education and the expansion of modern mass education system*. Empat pilar ini dimungkinkan dalam Negara kesejahteraan karena Negara memerlukan memperlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai “penganugrahan hak-hak sosial” (*the granting of sosial rights*) kepada warganya (Esping-Andersen (1999)).

Pada Negara kesejahteraan yang telah menerapkan keempat pilar diatas dapat membebaskan warga negaranya dari cengkeraman pasar, karena telah memiliki ketahanan untuk mengatasi arus globalisasi. Hal ini terjadi karena dengan menggunakan perangkat kebijakan sosial yang diambil Negara sebagai pemenuhan hak-hak setiap warga Negara yang telah disediakan tersebut. Negara kesejahteraan bukanlah hanya diam dan membiarkan rakyatnya berakifitas tanpa adanya bentuk kebijakan sosial yang kongkrit dari Negara, akan tetapi Negara kesejahteraan akan memberikan hak-hak konstitusional rakyatnya melalui kebijakan sosial yang terukur dan transparan, sesuai dengan tingkat kebutuhan masyarakatnya. Namun demikian, konsepsi dari Negara kesejahteraan variannya lebih dari satu seperti yang digambarkan oleh Esping-Andersen dalam Darmawan Tribowo dan Sugeng Bahagijo, tentang ringkasan varian rezim kesejahteraan.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Hesti Puspitosari, Luthfi J. Kurniawan, *Filosofi Pelayanan Publik*, setara press, 2012

## *Perspektif Kebijakan Sosial yang Memberikan ...*

	Liberal	Sosial Demokrat	Konservatif
<b>Peran Aktor</b>			
Keluarga	Marginal	Marginal	Utama
Pasar	Utama	Marginal	Marginal
Negara	Marginal	Utama	Pelengkap
<b>Bentuk Welfare State</b>			
Bentuk ikatan dominan	Individual	Universal	Kekebabatan korporatisme Etatisme
Wadah ikatan yang dominant	Pasar	Negara	Keluarga
Tingkat dekomodifikasi	Minimal	Maksimal	Tinggi (bagi pencari nafkah utama)
<b>Model Negara</b>	Amirika Serikat	Swedia	Jerman, italia

Penggolongan yang di sampaikan diatas memberikan pemahaman kepada kita bahwa kesejahteraan rakyat merupakan bentuk dari tanggungjawab dan kewajiban Negara. Artinya hak rakyat mulai dari perlindungan, pemenuhan dan penghormatan terhadap hak-hak dasar rakyat harus dipenuhi oleh negara.

### **Pelayanan Sosial adalah bagian dari Pelayanan Publik**

Berbagai Pengertian mengenai Pelayanan (Service) banyak dikemukakan oleh para ahli; diantaranya menurut American Marketing Association, seperti dikutip oleh Donald W,Cowell (1984:22) menyatakan bahwa; "Pelayanan pada dasarnya adalah merupakan kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan pada hakekatnya tidakberwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, proses produksinya mungkin dan

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

mungkin juga tidak dikaitkan dengan suatu produk fisik". Sementara menurut Lovelock, Christopher H (1991:7), bahwa "service adalah produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami". Artinya service merupakan produk yang tidak adawujud atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki, dan berlangsung sesaatatau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima layanan.

Konsep pelayanan berasal dari usaha untuk memberikan sesuatu yang terbaik bagi individu, kelompok dan masyarakat. Ini sama halnya dengan pelayanan sosial pada umumnya dilakukan oleh seorang pekerja sosial. Untuk meningkatkan kesejahteraan kelompok atau individu yang mengalami masalah baik dalam diri, kelompok dan lingkungan sosialnya. Pada umumnya masyarakat awam belum begitu memahami tentang apa yang dimaksud dengan pelayanan sosial. Kondisi ini disebabkan karena mereka hanya mengetahui pelayanan sosial yang bersifat menolong 'sesaat' atau dengan kata lain hanya mengenal pelayanan itu dalam bentuk bantuan langsung.

Luasnya konsepsi mengenai pelayanan-pelayanan sosial sebagaimana dikemukakan oleh Romanyshyn 1971, bahwa pelayanan sosial bukan hanya sebagai usaha memulihkan, memelihara, dan meningkatkan kemampuan berfungsi sosial individu dan keluarga, melainkan juga sebagai usaha untuk menjamin berfungsinya kolektifitas seperti kelompok-kelompok sosial, organisasi serta masyarakat. Pelayanan-pelayanan sosial meliputi kegiatan-kegiatan atau intervensi-intervensi kasus yang dilaksanakan secara individualisasi langsung dan terorganisir, yang bertujuan membantu individu atau kelompok dan lingkungan sosial untuk mendorong kepada terjadinya proses keberfungsian sosialnya. Menurut Walter A. Friedlander,

## *Perspektif Kebijakan Sosial yang Memberikan ...*

pelayanan sosial yang terorganisir secara sistemik akan dapat melahirkan kesejahteraan sosial bagi individu/masyarakat yang sesuai dengan standar hidup manusia.

Secara garis besar pengertian pelayanan sosial terbagi menjadi dua bagian yaitu, pengertian dalam arti luas dan pengertian dalam arti yang sempit; (1) *Pelayanan sosial dalam arti luas* yaitu pelayanan sosial yang mencakup fungsi pengembangan termasuk dalam bidang kesehatan, pendidikan, perumahan, tenaga kerja, dan sebagainya. Defenisi ini biasanya berkembang di negara-negara maju. (2) *Pelayanan sosial dalam arti sempit* disebut juga pelayanan kesejahteraan sosial yang mencakup program pertolongan dan perlindungan kepada golongan-golongan yang tidak beruntung, seperti pelayanan sosial bagi anak terlantar, keluarga miskin, orang cacat, tuna susila dan sebagainya. Defenisi sering digunakan oleh negara-negara yang sedang berkembang (Muhidin, 1992: 410).

Sebagai gambaran jenis pelayanan sosial yang dibutuhkan oleh setiap manusia adalah;

Jenis Pelayanan Sosial	Diskripsi Singkat
Bantuan sosial umum ( <i>public assistance</i> )	Orang yang membutuhkan langsung, termasuk asistensi sosial menanggulangi kemiskinan, bantuan untuk lansia, orang-orang cacat dan anak-anak yatim piatu.
Asuransi sosial ( <i>sosial insurance</i> )	bantuan bagi para buruh serta keluarganya untuk menanggulangi hilangnya mata pencaharian mereka karena disebabkan umur yang lanjut, pengangguran, kecelakaan di dalam industri, dan penyakit selama bekerja, dll.
Pelayanan kesejahteraan keluarga ( <i>family services</i> )	penyuluhan tentang hubungan-hubungan pribadi dan keluarga, tentang soal-soal perkawinan, kesehatan dan masalah keluarga lainnya

## Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial

Pelayanan kesejahteraan anak ( <i>child welfare service</i> )	Menempatkan anak yatim di rumah orang tua angkat, dipanti asuhan, supervisi asuhan keluarga dan adopsi anak, perilaku yang a-sosial, pemeliharaan bayi, pelayanan sosial di dalam sekolah, perlindungan anak yang bekerja, dll.
Pelayanan kesehatan dan pengobatan ( <i>health and medical services</i> )	Mendirikan pelayanan kesehatan bagi para ibu dan anak, mendirikan pusat kesehatan bagi anak-anak, kunjungan juru rawat, mengusahakan rehabilitasi bagi anak-anak cacat, dll.
Pelayanan kesejahteraan kesehatan jiwa ( <i>mental hygiene service</i> )	Pelayanan di rumah sakit dan sanatorium untuk orang-orang yang sakit jiwa dan yang jiwanya lemah baik orang dewasa maupun anak-anak.
Pelayanan kesejahteraan dalam bidang kejahatan ( <i>corektinol services</i> )	Pelayanan bagi pemuda yang mendapat pelayanan percobaan dan pengadilan kriminal, pelayanan-pelayanan diagnosa dan pengobatan, bimbingan sosial perorangan ( <i>case work</i> ) dan bimbingan sosial kelompok ( <i>social group work</i> ) di dalam rumah-rumah tahanan, lembaga pemasyarakatan
Pelayanan kesejahteraan para pemuda di dalam pengisian waktu luangnya ( <i>youth leure-time service</i> ).	Mendirikan pusat kegiatan bagi pemuda, rumah penampungan, menyediakan fasilitas rekreasi, memberikan bantuan kepada kelompok muda seperti klub-klub anak-anak, kepramukaan (kependuan), organisasi, dll.
Pelayanan kesejahteraan bagi veteran ( <i>veteran's services</i> )	Pelayanan yang diberikan demi kesejahteraan veteran, diantaranya bimbingan sosial perorangan dan bimbingan sosial
Pelayanan kesejahteraan di bidang penempatan tenaga kerja ( <i>employment services</i> )	Mencarikan lapangan bagi para karyawan, memberikan perlindungan bagi kepentingan buruh, memberikan pendidikan keselamatan kerja, memberikan bantuan terhadap usaha rehabilitasi jabatan

## Perspektif Kebijakan Sosial yang Memberikan ...

Pelayanan kesejahteraan sosial di bidang perumahan ( <i>housing services</i> )	Membantu perumahan, usaha-usaha untuk membersihkan daerah kumuh dan pembangunan kota kembali dan pelayanan lainnya
Pelayanan kesejahteraan sosial masyarakat ( <i>community welfare service</i> )	Usaha-usaha untuk perencanaan, pengorganisasian, dan dana-dana sosial kesehatan melalui media-media seperti misalnya badan kesejahteraan masyarakat dan badan lainnya
Pelayanan-pelayanan sosial internasional	Program bantuan PBB, Dana anak-anak PBB, Konferensi internasional mengenai pekerja sosial, Komite palang merah internasional, Federasi Kesehatan Mental sedunia, Lembaga Sosial Internasional, dan persatuan pemuda sedunia, atau di lembaga-lembaga sosial yang beroperasi di negara-negara asing.

*Diadaptasi dari Hariwoerjanto, 1986*

### **Pelayanan Sosial sebagai Bagian Kewajiban Negara**

Salah satu indikasi negara kesejahteraan yaitu tersedianya pelayanan terbaik kepada masyarakat secara adil dan merata tanpa adanya diskriminasi guna terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Karena dalam konteks kita sebagai Negara demokratis, tugas negara adalah untuk mengabdikan sepenuhnya kepada masyarakat dengan menjunjung tinggi hak dan kewajiban mereka sebagai warga negara.

Menjadi Negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah mandat yang tertuang di dalam konstitusi kita, yaitu UUD 1945. Inilah bentuk kesepakatan politik di antara para *founding fathers* kita pada saat negara Indonesia baru terlahir. Kini negara kita sudah memasuki usia lebih dari setengah abad, namun cita-cita menuju negara kesejahteraan masih sebatas mimpi dan sekedar menjadi retorika politik para elit bangsa. Alih-alih menuju negara kesejahteraan, justru kondisi bangsa saat ini semakin jauh dari kategori negara

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

sejahtera, dikarenakan semakin carut-marutnya kondisi politik, ekonomi dan sosial-budaya bangsa.

Dalam konstitusi, sudah dijelaskan bahwa paradigma dari fungsi Negara adalah melindungi rakyatnya dari segala macam persoalan misalnya seperti dari gangguan keamanan, perlakuan yang tidak adil, melindungi dari segala macam penyakit maupun dalam hal memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Secara esensial, konsepsi melindungi yang tersirat dalam konstitusi, jika dilihat bentuk praksisnya yaitu adanya pelayanan yang harus disediakan oleh pemerintah yang berkualitas dan tidak diskriminatif, memastikan adanya akses bagi rakyat untuk mendapatkan pelayanan dari pemerintah baik secara ekonomi, politik, sosial maupun budaya. Menyediakan pengobatan, pemeliharaan kesehatan rakyat dan memberikan perlindungan hukum serta memberikan jaminan hukum atas segala penyelenggaraan pelayanan publik. Disinilah sebenarnya yang menjadi elemen dasar bagi pelayanan publik di Indonesia.

Seiring dengan semakin semaraknya kehidupan berdemokrasi kita, maka wacana tentang pelayanan public (*public service*) telah menjadi isu strategis di negeri ini. Karena pelayanan publik merupakan hak dasar setiap warga negara yang harus dipenuhi oleh negara. Pelayanan publik sebagai salah satu dari bagian pemenuhan kesejahteraan maka secara otomatis menjadi bagian dalam pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (ekosob) warga Negara. Hal ini dilakukan karena pelayanan publik merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kewajiban negara untuk mensejahterakan rakyatnya. Pelayanan publik bukan semata-mata hanya menyiapkan instrumen bagi berjalannya birokrasi untuk menggugurkan kewajiban negara, melainkan lebih dari itu, bahwa pelayanan publik merupakan esensi dasar bagi terwujudnya keadilan sosial.

Dalam konteks ke-Indonesia-an, penggunaan istilah pelayanan publik (*public service*) dianggap memiliki kesamaan arti dengan istilah pelayanan umum atau pelayanan masyarakat dan pelayanan sosial. Oleh karenanya ketiga istilah tersebut dipergunakan secara *interchangeable*, dan dianggap tidak memiliki perbedaan mendasar. Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dinyatakan pengertian pelayanan bahwa; “pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain. Sedangkan pengertian *service* dalam Oxford (2000) didefinisikan sebagai “*a system that provides something that the public needs, organized by the government or a private company*”. Oleh karenanya, pelayanan berfungsi sebagai sebuah sistem yang menyediakan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Sementara istilah publik, yang berasal dari bahasa Inggris (*public*), terdapat beberapa pengertian, yang memiliki variasi arti dalam bahasa Indonesia, yaitu umum, masyarakat, dan Negara.

Selama ini, rendahnya kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik salah satu penyebabnya adalah tidak adanya etika kuat yang bisa digunakan oleh pejabat birokrasi untuk menyelenggarakan pelayanan publik yang baik. Pada umumnya pejabat birokrasi belum mampu menempatkan para pengguna jasa (masyarakat) sebagai “pelanggan” yang memiliki kemampuan untuk mempengaruhi nasib diri dan birokrasinya. Para pengguna jasa masih diperlakukan sebagai klien yang nasibnya ditentukan oleh tindakan birokrasi. Nilai-nilai seperti kesetaraan, non-partisan dan profesionalisme yang seharusnya menjadi dasar dalam pengembangan etika pelayanan masih amat jauh dari realisasi penyelenggaraan pelayanan publik. Akibatnya diskriminasi, perlakuan tidak adil dan sewenang-wenang dalam penyelenggaraan pelayanan publik masih dengan



## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

mudah dijumpai di banyak birokrasi pelayanan publik (Agus Dwiyanto,dkk ; 2002).

Kerumitan pelayanan ini semakin diperparah oleh adanya birokrasi yang amat tidak transparan. Padahal secara filosofis sejatinya birokrasi adalah untuk mempermudah pekerjaan atau pelayanan, bukan malah sebaliknya. Sehingga banyak sekali ucapan yang bernada sumbang akibatnya tidak signifikannya layanan yang diberikan kepada public. Realitas semacam ini semakin menegaskan bahwa pelayanan publik masih berorientasi pada konsep masa lalu yaitu rakyat masih diposisikan sebagai obyek yang tidak mempunyai hak untuk menuntut. Dengan kata lain, penyedia layanan (pemerintah) harus dilayanani oleh rakyatnya, padahal yang benar adalah negara harus melayani rakyatnya.

### **Model Pelayanan Publik Yang Terjadi Selama ini**

<b>Monopolik</b>	<b>Berbasis Kesepakatan</b>	<b>Privatisasi</b>
Terjadi di masa rezim orde baru, hampir semua jenis pelayanan dimonopoli dan tersentral	Terjadi di beberapa daerah, semenjak diterapkannya konsep politik otonomi daerah	Terjadi di masa orde baru maupun di era reformasi ini. Saat ini banyak pelayanan publik yang sudah dikomersialkan dan diprivatisasi, baik secara terang-terangan atau samar-samar. Dan banyak pula yang dilakukan secara sembunyi-sembunyi.

*Sumber: Luthfi J. Kurnawan, Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik, 2008.*

Pelayanan publik merupakan hak dasar bagi warga negara yang harus dipenuhi oleh negara. Hal ini dilakukan karena pelayanan publik merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kewajiban negara untuk mensejahterakan rakyatnya. Pelayanan publik bukan semata-mata hanya

menyiapkan instrumen bagi berjalannya birokrasi untuk menggugurkan kewajiban negara, melainkan lebih dari itu, bahwa pelayanan publik merupakan esensi dasar bagi terwujudnya keadilan sosial.

Buruknya pelayanan publik yang terjadi selama ini karena tidak adanya paradigma yang jelas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Kinerja pelayanan yang diberikan oleh birokrasi yang ada di Indonesia masih cukup kuat watak mengabdikan kepada kekuasaan (*state oriented*) dibandingkan kepada publik (*public oriented*) sehingga wajah birokrasi Indonesia sehingga kesan otoriter-rente cukup kuat. Dengan situasi birokrasi yang demikian tentu dalam pelaksanaan pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi akan terpola dengan model yang masih jauh dari kesan demokratis dan berkualitas yang nampak adalah kesan diskriminatif.

Dalam konstitusi, sudah dijelaskan bahwa paradigma dari fungsi Negara adalah melindungi rakyatnya dari segala macam persoalan misalnya seperti dari gangguan keamanan, perlakuan yang tidak adil, melindungi dari segala macam penyakit maupun dalam hal memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Secara esensial, konsepsi melindungi yang tersirat dalam konstitusi, jika dilihat bentuk praksisnya yaitu adanya pelayanan yang harus disediakan oleh pemerintah yang berkualitas dan tidak diskriminatif, memastikan adanya akses bagi rakyat untuk mendapatkan pelayanan dari pemerintah baik secara ekonomi, politik, sosial maupun budaya. Menyediakan pengobatan, pemeliharaan kesehatan rakyat dan memberikan perlindungan hukum serta memberikan jaminan hukum atas segala penyelenggaraan pelayanan publik. Disinilah sebenarnya yang menjadi elemen dasar bagi pelayanan publik di Indonesia.

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

Beragam fakta yang banyak memperlihatkan karut marutnya paradigma/konsep, system, teknis dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan Negara/pemerintah yang kemudian berimplikasi negatif terhadap perilaku birokrasi yang “masih” banyak tidak berorientasi pada pelayanan publik. Jika terus-menerus terjadi dikhawatirkan akan terjadi proses demoralisasi terhadap para penyelenggara negara. Karena, saat ini banyak sekali fakta yang terjadi dimana pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah selalu tidak memuaskan, bahkan cenderung selalu diskriminatif dan dengan tampilan wajah yang buruk. Padahal adanya pemerintah melalui birokrasi yang ada adalah untuk melayani rakyat bukan melayani diri sendiri atau atasan maupun penguasa. Menurut Ryaas Rasyid, dalam Agus Prianto, bahwa pegawai negeri (pemerintah-birokrasi) diadakan tidak untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta diharapkan mampu menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat bisa mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi tujuan bersama (Agus Prianto; 2006).

Dalam kenyataannya yang selama ini terjadi antara adanya semangat untuk melakukan perubahan dalam tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan fakta dilapangan (mayoritas) hampir selalu paradok, yaitu banyak fakta menunjukkan jeleknya pelayanan yang diberikan oleh institusi-institusi negara/pemerintahan. Satu contoh misalnya tentang hak atas pendidikan (*the right to education*) banyak yang tidak terpenuhi dan menimbulkan masalah yaitu tidak terpenuhinya akses terhadap sekolah, tenaga pengajar dan fasilitas pendidikan formal dan non formal. Banyak anak putus sekolah dan menjadi pekerja anak. Di samping itu biaya pendidikan yang sangat mahal (fungsi sosialnya hilang dan fungsi bisnisnya yang mengemuka)

dan banyak persoalan dengan kualitas pendidikannya. Di bidang kesehatan juga hampir sama. Hak untuk mendapatkan kesehatan yang baik sangat susah, termasuk hak atas lingkungan hidup yang sehat (*the right to the highest attainable standard of health and the right to healthy environment*). Masalah-masalah di kesehatan misalnya yang muncul seperti tidak terpenuhinya akses terhadap fasilitas rumah sakit/puskesmas, tenaga medis dan obat-obatan termasuk pelayanan kesehatan, harga obat-obatan yang mahal dan kualitasnya sering dipertanyakan. Selain itu, sering terjadi gizi buruk dan pencemaran lingkungan (Patra M. Zen;2005).

Kini, pelayanan publik yang diberikan pemerintah cenderung kalah bersaing dengan pihak swasta. Swasta dari segi pelayanan lebih memberikan kepuasan kepada konsumennya. Sayangnya, pelayanan swasta cenderung lebih mahal dibandingkan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Orang-orang yang memiliki uang lebih akan cenderung memilih pelayanan yang diberikan oleh swasta. Orang-orang menengah ke atas tersebut memiliki kemampuan untuk membayar, namun bagaimana dengan orang-orang yang tidak banyak mempunyai modal sosial dan modal ekonomi untuk memenuhinya? Bahkan mereka tidak memiliki kemampuan untuk memilih karena ada keterbatasan yang melekat pada dirinya. Masyarakat menengah ke bawah mau tidak mau mereka harus bisa menerima apa saja yang diberikan oleh pemerintah itupun seringkali mereka masih dikenai biaya. Proyek kesehatan untuk orang miskin selalu banyak menimbulkan masalah, kalau tidak salah sasaran, akses untuk mendapatkannya sangat susah dan berbelit-belit. Demikian juga dengan proyek sekolah gratis, biaya operasional sekolah (BOS) juga mengalami hal yang sama, kalau tidak salah sasaran akses mendapatkannya juga sangat susah. Padahal, kalau kita melihat pedomannya

baik untuk proyek kesehatan maupun pendidikan sudah sangat gamblang dan jelas, namun dalam pelaksanaannya selalu mengalami persoalan. Persoalan-persoalan pelayanan publik seperti ini, penanganan dan penyelesaiannya selalu tidak pasti bahkan cenderung dibiarkan, sehingga menimbulkan masalah baru. Kondisi ini semakin menjelaskan bahwa implementasi pelayanan belum sebangun dengan semangat perubahan yang diinginkan oleh publik.

### **Kategori Pelayanan Publik**

Kategori pertama	Kategori kedua	Kategori ketiga	Kategori keempat
Pelayanan buruk	Pelayanan tidak maksimal/optimal	Pelayanan cukup	Pelayanan sudah memadai

*Sumber: Luthfi J. Kurnawan, Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik, 2008.*

Pelayanan publik yang baik bisa ditandai dengan adanya transparansi, partisipasi, akuntabilitas, responsif, adanya kejelasan pelayanan, kepastian waktu, serta efisiensi pelayanan. Transparansi bisa ditandai dengan adanya kejelasan semua pelayanan, mulai dari biaya, waktu serta prosedur akses pelayanan. Akuntabilitas, setiap pelayanan maupun kinerja dari pelayanan publik bisa dipertanggungjawabkan kepada konsumen. Responsif, pemberi layanan harus mampu mendekatkan diri dengan para konsumen selaku penggunaan layanan, sehingga penyedia layanan mampu melakukan identifikasi segala kebutuhan penggunaan layanan. Kejelasan pelayanan yang dimaksud adalah prosedur administrasinya jelas, unit-unit yang berwenang, serta ada rincian biayanya jelas. Kejelasan waktu, berapa lama waktu untuk mengurus harus jelas, biar penerima layanan tidak menunggu sambil berharap-harap.

Efisiensi dimaksudkan adalah pelayanan yang diberikan murah serta tidak terjadi pemborosan sumber daya. Situasi ini cukup agak berbeda dengan pelayanan yang dikelola oleh swasta. Agus Sudrajat, dalam hasil surveinya menyebutkan "...Pelayanan bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, fasilitas sosial, dan berbagai pelayanan di bidang jasa yang dikelola pemerintah daerah belum memuaskan masyarakat, kalah bersaing dengan pelayanan yang dikelola oleh pihak swasta. Norman Flyn (1990) mengemukakan bahwa pelayanan publik yang dikelola pemerintah secara hierarkhis cenderung bercirikan *over bureaucratic, bloated, wasteful, dan under performing.*" (Agus Sudrajat;2000)

Walaupun situasi politik saat ini sudah jauh berubah, namun belum dapat diikuti dengan penerapan sistem pelayanan publik yang baik oleh pemerintah. Sehingga pola lama masih tetap diterapkan yaitu melayani dan mengabdikan kepada penguasa dan kekuasaan. Maka realitas ini semakin membuat runyam pola kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia, yang seharusnya orientasi pelayanan publik yang dulunya monopolik harus digeser menjadi berbasis kebutuhan masyarakat, malah saat ini telah terhegemoni pada orientasi yang sarat bisnis (privatisasi).

Oleh karena itu, mengubah paradigma perlu dilakukan sebagai sebuah terobosan yang konstruktif. Saat ini Pemberi layanan (pemerintah) baik pada lembaga pemerintahan pusat maupun daerah dilekatkan sebagai abdi masyarakat. Seharusnya dengan predikat sebagai abdi masyarakat, tentu saja tugas utama pemerintah adalah mengabdikan dan melayani masyarakat. Karena 'abdi masyarakat' berarti pelayan masyarakat. Predikat inilah yang kini banyak "dikampanyekan" di berbagai kantor pelayanan publik.

## Perbandingan Paradigma Model Kebijakan Pelayanan Publik

Jenis birokrasi Unsur-unsurnya	OPA [Old public administration]	NPM [New public management]	NPS [New public service]	EG [Entrepreneurial government]
<b>Dasar Teoritis</b>	Teori Politik	Teori Ekonomi	Teori Demokrasi	Teori Ekonomi
<b>Tujuan</b>	Efisiensi dan professional	Pelayanan prima	Kualitas pelayanan	Pelayanan dengan pemberdayaan
<b>Insentif</b>	Fungsional structural	System konsekuen	Fungsional stuktural swasta	System konsekuen
<b>Pertanggung jawaban</b>	Pada klien dan kontituen secara hirarkis	Pada <i>costomer</i> ala pasar	Pada warga Negara [citizens] secara multi-dimensi	Pada <i>costomer</i> ala pasar
<b>Kekuasaan</b>	Pada top management	Pada pekerja dan pengguna jasa	Pada warga negara	Pada pekerja dan pengguna jasa
<b>Budaya</b>	Arogan rutin	Menyentuh hati, winning minds	Ramah inovatif	Menyentuh hati, winning minds
	Penekanan pada ketaatan menjalankan aturan dan efisiensi	Penekanan pada perombakan visi dan misi	Penekanan pada perombakan kultur pelayanan	Penekanan pada perombakan DNA Birokrasi
<b>Peran pemerintah</b>	Rowing	Steering	Serving	Steering

## Perspektif Kebijakan Sosial yang Memberikan ...

<b>Konsep kepentingan public</b>	Kepentingan public tercermin dalam uu yang secara politis sudah didesain pemerintah	Kepentingan public merupakan agregat kepentingan individu	Kepentingan public merupakan hasil dialog mengenai nilai	Kepentingan public merupakan aggregate kepentingan individu
----------------------------------	---	---	--	---

Sumber: diadaptasi dari Denhardt and Denhardt; 2003.

### Kewajiban Negara dalam Pemenuhan Hak Layanan Sosial

Seperti yang telah diuraikan diatas, bahwa pelayanan public merupakan sebuah kewajiban Negara (*state obligation*) bukan semata-mata hanya memenuhi unsure-unsur formal belaka namun secara esensial pemenuhan pelayanan public juga merupakan pemenuhan akan hak-hak ekosob yang melekat pada diri individu warga negara.

Dalam bahasa sederhana, hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (Hak-hak Ekosob) diperjuangkan untuk sebuah perubahan sosial, perlindungan martabat (*dignity*) dan peningkatan kesejahteraan. Oleh karena itu maka standar Hak-hak Ekosob ini, dalam standar dan norma hukum internasional dimuat, antara lain dalam Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM) dan Kovenan Internasional Hak-hak Ekosob. Sedangkan beberapa hal pokok yang diatur dalam kovenan Hak Ekosob tersebut adalah;

- Bagian pertama, memuat hak setiap penduduk untuk menentukan nasib sendiri dalam hal status politik yang bebas serta pembangunan ekonomi, sosial dan budaya.
- Bagian kedua, kewajiban (obligasi) pihak negara untuk melakukan semua langkah yang diperlukan dengan berdasar pada sumber daya yang ada untuk mengimplementasikan kovenan dengan cara-cara yang efektif, termasuk mengadopsi kebijakan yang diperlukan.



## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

- Bagian ketiga, jaminan hak-hak warga negara:
  1. hak atas pekerjaan;
  2. hak mendapatkan program-program training teknis dan vokasional;
  3. hak untuk mendapatkan kenyamanan dan kondisi kerja yang baik;
  4. hak untuk membentuk serikat buruh;
  5. hak untuk menikmati *sosial security*, termasuk *sosial insurance*;
  6. *hak perempuan untuk mendapatkan perlindungan pada saat dan setelah melahirkan*;
  7. hak atas standar hidup yang layak termasuk pangan, sandang, pakaian dan perumahan;
  8. hak untuk terbebas dari kelaparan;
  9. hak untuk menikmati standar kesehatan fisik dan mental yang tinggi;
  10. hak atas pendidikan, termasuk pendidikan dasar secara cuma-cuma;
  11. hak untuk berperan serta dalam kehidupan budaya dan menikmati keuntungan dari kemajuan ilmu pengetahuan dan aplikasinya.
- Bagian keempat, obligasi pihak negara untuk melaporkan kemajuan-kemajuan yang telah dicapai untuk pemenuhan Hak-hak Ekosob kepada Sekretaris Jenderal PBB. Laporan ini juga diserahkan kepada Dewan Sosial dan Ekonomi (Ecosoc).
- Bagian kelima, tentang ratifikasi pihak negara.

Penyusunan kovenan ini telah melampaui standar DUHAM yang cenderung lebih individual. Dan dalam Kovenan Ekosob ini telah menambah hak-hak yang “baru”, seperti dinyatakan bahwa setiap orang dan ke-

## *Perspektif Kebijakan Sosial yang Memberikan ...*

lompok tidak saja memiliki hak untuk masuk dalam sebuah serikat buruh, tetapi juga hak mogok bagi buruh, dan mendapatkan "*sosial insurance*" di samping "*sosial security*". Selain itu, Kovenan ini juga mengatur tentang hak seseorang untuk menikmati tidak hanya kesehatan fisik tetapi juga kesehatan mental serta juga memuat batasan usia untuk buruh, usia perempuan untuk hamil; serta aturan fundamental tentang *global justice* (keadilan menyeluruh di dunia) seperti pernyataan "*an equitable distribution of world food supplies in relation to need*". "*Ketersediaan akan kebutuhan makanan*".

Selain penjelasan diatas, dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) juga dinyatakan bahwa :

"setiap orang mempunyai hak atas standar hidup yang layak untuk menikmati kesehatan bagi dirinya dan keluarganya, termasuk kecukupan pangan, pakaian, perumahan, pelayanan medis dan pelayananpelayanan sosial lainnya yang dibutuhkan".

Sedangkan dalam dalam konstitusi negara kita (Indonesia) disebutkan, bahwa:

"Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir bathin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan" (Amandemen UUD 1945, pasal 28 H ayat (1))

"Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak". (Pasal 34 ayat (3) Amandemen ke ke-4)

Artinya, dengan adanya beberapa ketentuan-ketentuan hukum seperti yang tersebut diatas, baik dalam hukum internasional maupun hukum dalam negara Indonesia, maka sudah dapat menjelaskan bahwa pelayanan publik merupakan kewajiban negara. Oleh karena itu tidak boleh diselenggarakan secara serampangan dan seenaknya sendiri seperti yang terlihat saat ini. Dalam pemenuhan pelayanan publik di bidang kesehatan misalnya rakyat tentu mempunyai hak yang tak bisa diabaikan begitu saja. Hak atas

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

kesehatan rakyat memiliki beberapa elemen-elemen yang esensial yang mesti dipenuhi oleh negara. Adapun elemen yang harus terpenuhi yaitu sebagai berikut:

1. Availabilitas atau ketersediaan.
2. Aksesibilitas
  - a. Non-diskriminasi
  - b. Aksesibilitas fisik:
  - c. Aksesibilitas ekonomi (affordabilitas keterjangkauan)
  - d. Aksesibilitas informasi
3. Akseptibilitas
4. Kualitas

### **Mengukur Kualitas Layanan**

Dalam penelitian yang pernah dilakukan oleh Dr. Agus Prianto tentang pengukuran kualitas layanan publik (sosial) menyatakan bahwa Negara-negara maju menggunakan pendekatan “SERVQUAL” untuk meningkatkan kualitas layanan publik (Bryslan dan Curry,2001). SERVQUAL, sebuah konsep evaluasi layanan yang diinisiasi oleh Parasuraman, *et.al.* (1988), adalah pendekatan yang dimaksudkan untuk mengetahui persepsi dan ekspektasi warga masyarakat (konsumen) terhadap produk yang ditawarkan oleh pihak produsen. Konsep SERVQUAL tersebut kemudian diadopsi oleh berbagai negara maju untuk kepentingan peningkatan kualitas layanan publik.

Di berbagai negara maju, kesadaran akan pentingnya untuk terus memperbaharui kualitas layanan publik antara lain disemangati oleh adanya paradigma baru dalam manajemen pelayanan publik (New Public Management, NPM), yang salah satu elemennya adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik (*better government*) (Hood,1991). Ada pun beberapa kunci pokok yang menjadi

elemen NPM adalah: (a) adanya akuntabilitas publik yang dilakukan oleh para aparat negara yang professional, (b) menggunakan ukuran standard kinerja yang jelas, (c) lebih menekankan pada hasil kerja daripada prosedur kerja, (d) mendorong staf untuk berlomba-lomba menjadi yang terbaik di lingkungan kerjanya guna meningkatkan produktifitas kerja, (e) manajemen pengelolaan layanan publik yang berorientasi pada unjuk kerja dengan didukung oleh imbalan yang memadai, dan (f) mengutamakan efisiensi anggaran, anggaran digunakan untuk tujuan yang jelas dan seefisien mungkin; anggaran tidak dilihat sebagai dana yang harus dihabiskan untuk tujuan yang tidak jelas. Pemerintah pada berbagai negara di Eropa juga merumuskan rambu-rambu bagi pemerintah lokal yang hendak merumuskan Citizen's Charter. Rambu-rambu itu antara lain berisi tentang hakekat keberadaan rakyat, hak-hak rakyat sebagai warga negara dan spesifikasi layanan yang diinginkan oleh warga dan harus dipenuhi oleh pemerintah lokal.

Ketika pertama kali diformulasikan, konsep SERVQUAL ini mencakup 10 dimensi, tetapi kemudian dalam perkembangannya disederhanakan dan kini tinggal 5 dimensi. Dalam pendekatan SERVQUAL, persepsi dan ekspektasi masyarakat terhadap kualitas layanan akan mencakup beberapa dimensi berikut ini: (a) *tangible*, (b) *reliability*, (c) *responsiveness*, (d) *assurance*, dan (e) *empathy*.

#### 1. Tangible

Menurut Irawan (2004) pelayanan adalah sebuah jasa yang tidak bisa dilihat dan diraba. Oleh karena itu aspek *tangible* menjadi penting untuk dijadikan salah satu tolok ukur apakah layanan itu berkualitas atau tidak. Bagaimanakah tampilan fisik kantor penyedia layanan publik, apakah bersih dan tertata dengan baik, apakah didukung oleh peralatan kerja yang modern dengan

para petugas yang performanya meyakinkan; semuanya ini sangat berpengaruh terhadap persepsi para pengguna layanan tentang layanan yang diharapkan. Kenyataannya masih banyak lembaga penyedia layanan publik yang terkesan abai dengan dimensi ini. Hal ini terlihat dari tampilan kantor layanan yang kurang tertata dengan baik, kadang-kadang nampak kotor dan pengap, ditambah dengan performa para pegawainya dengan seragam yang terkesan “kaku”. Anda yang menghadapi pelayan publik yang seperti itu pasti akan timbul keraguan, apakah para pelayan publik tersebut benar-benar mampu melaksanakan tugas (memberikan jasa layanan) dengan sebaik-baiknya. Tapi coba bayangkan bila Anda datang ke kantor bank. Biasanya begitu masuk kantor, kita akan disambut dengan ramah, disana disediakan ruang tunggu yang nyaman karena biasanya ruangnya ber AC dan harum ditambah dengan para pelayannya yang berpenampilan rapi, *cakep*, dan *keren*. Meskipun kelihatannya sepele, para pejabat publik mungkin perlu memikirkan ulang, apakah pakaian seragam yang meliputi corak, *style*, dan warna yang dikenakan para aparat publik harus seperti sekarang yang agak dekat dengan baju militer? Mungkin perlu ada keberanian dari pimpinan lembaga publik di daerah untuk sesekali keluar dari “pakem” dalam hal berpenampilan. Harap diingat bahwa penampilan yang baik dari para aparat publik sesungguhnya akan bisa melambungkan harapan masyarakat tentang spesifikasi layanan yang lebih baik pula.

## 2. Reliability

Dimensi ini menjelaskan tentang derajat kehandalan dari aparat pelayan publik dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Aspek kehandalan ini berkaitan

dengan kemampuan lembaga publik dan para aparatnya untuk memberikan layanan sesuai dengan yang dijanjikan. Bila aparat kepolisian pernah berjanji dengan menyatakan: “Tekadku adalah pengabdian terbaik”, maka aparat kepolisian yang handal adalah mereka yang mau dan mampu mengabdikan dengan sebaik-baiknya. Kehandalan juga dapat dilihat dari sejauh mana para pelayan publik mampu memberikan layanan yang dijanjikan dengan derajat kesalahan yang serendah mungkin. Singkatnya, *reliability* berkaitan dengan layanan yang cepat dan tepat, bukan cepat tetapi *kebat kliwat* (keselip dan keliru). Yang susah adalah kalau layanan publik masih berada pada taraf lambat ditambah sering keliru, sebab hal inilah yang menyusahkan masyarakat karena terpaksa harus modar mandiri ke kantor untuk sebuah urusan yang tidak kunjung selesai.

3. Responsiveness

Dimensi ini berhubungan dengan sikap tanggap dari para pelayan publik terhadap harapan, keluhan, maupun kecenderungan perubahan yang terjadi di masyarakat. Dalam hal inilah sangat diperlukan keberadaan staf yang sigap untuk menjawab berbagai pertanyaan atau permasalahan yang diajukan oleh warga masyarakat. Beberapa lembaga pemerintahan ada yang menyediakan layanan per telepon untuk merespon berbagai harapan dan keluhan masyarakat. Hanya sayangnya seringkali pada bagian itu tidak diisi oleh staf yang sigap, sehingga ketika banyak warga masyarakat yang merasa di *ping pong* ketika menggunakan layanan telepon. *Responsiveness* juga berkaitan dengan kesiapan lembaga untuk merespon berbagai kecenderungan baru yang berkembang di masyarakat. Inilah yang disebut dengan sikap *proaktif*. Staf yang proaktif akan selalu

sigap ketika ada persoalan atau harapan baru yang dikemukakan warga masyarakat. Sikap proaktif juga digunakan sebagai alat untuk mendeteksi lebih dini terhadap spesifikasi layanan baru yang diinginkan masyarakat. Yang masih sering kita jumpai adalah betapa layanan publik kita cenderung terlambat merespon perubahan yang terjadi di masyarakat, karena sikap yang dikembangkan adalah bersifat *reaktif*. Kita lihat, misalnya, betapa masih banyak aparat publik yang cenderung bereaksi setelah sebuah peristiwa terjadi, seperti yang telah disinggung pada bab sebelumnya.

4. Assurance

Dimensi ini berkaitan dengan kemampuan lembaga dan para stafnya untuk menanamkan rasa percaya dan keyakinan kepada para pengguna layanan publik, karena keberadaan staf yang didukung oleh pengetahuan, keterampilan, dan sikap moral yang memadai yang tercermin dari keramahmatan sopan dan santun dalam memberikan layanan. Ketika ada orang yang sedang sakit kemudian datang kepada dokter yang sangat dipercaya dan diyakini kemampuannya untuk memberikan obat, sesungguhnya keyakinan dan kepercayaannya kepada sang dokter merupakan 50% dari obat yang sedang dicarinya. Dengan demikian staf yang didukung oleh dimensi *assurance* adalah staf yang sanggup menenteramkan para pengguna layanan publik ketika sedang mengurus jasa layanan yang diinginkan. Para pelayan publik harus dibelajarkan agar dalam kondisi apa pun, misalnya ketika sedang melayani warga yang masih “buta layanan”, mereka tetap mampu meyakinkan warga yang “buta layanan” tersebut bahwa layanan yang diharapkannya akan dapat terpenuhi. Yang sering terjadi adalah betapa kantor layanan publik di negeri ini seringkali menebarkan teror kepada warga masya-

rakat yang “buta layanan”, dengan memarahi, membentak, seraya menakut-nakuti bahwa akibat “buta layanan” yang dideritanya, maka produk layanan yang diinginkannya akan sulit untuk diwujudkan. Bayangkan kalau ada orang yang sakit datang ke kantor layanan kesehatan, kemudian oleh petugas yang menangani mereka dimarahi, ditakut-takuti tentang akibat fatal yang harus dideritanya sebagai akibat dari kelalaiannya untuk menjaga kesehatan. Sungguh, peristiwa seperti itu masih terlalu sering kita jumpai. Artinya, dimensi *assurance* juga sering terabaikan.

#### 5. Empathy

Dimensi ini ditandai dengan sikap peduli dan penuh perhatian kepada setiap warga masyarakat yang membutuhkan jasa layanan. Lawan dari dimensi ini adalah ditandai dengan sikap acuh tak acuh kepada para pengguna layanan. Bayangkan ketika ada warga masyarakat yang kebingungan untuk mengurus sesuatu, kemudian datang seorang staf dengan menyapa: “Selamat pagi, Pak; barangkali ada yang bisa saya bantu?” Andaikata orang yang kebingungan tadi adalah Anda, barangkali Anda akan merasa sangat bersyukur karena masih bisa menemui staf yang penuh empati. Kebanyakan dari staf layanan publik di negeri ini masih harus dibelajarkan agar juga terbiasa untuk menebarkan sikap empati ketika berhadapan dengan warga masyarakat.

*Tangible, reliability, responsiveness, assurance, dan empathy* adalah rangkaian dimensi layanan yang berkualitas, dan hal itu akan bisa terejawantahkan dalam instansi publik bila didukung oleh para staf yang benar-benar merasa bahwa keberadaannya sesungguhnya adalah ibarat *abdi*. Dan hingga kini kita semua sedang menunggu hal itu dapat segera mewarnai lambaga publik di negeri ini.



## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

Cara lain yang dapat digunakan untuk mengukur kualitas layanan publik adalah dengan menggunakan model *top two boxes* (Irawan, 2004). Teknik ini pada dasarnya dilakukan dengan menanyakan tingkat kepuasan masyarakat dengan melalui angket. Angket yang digunakan misalnya dengan menggunakan skala 4 atau skala 5, sebagaimana yang kita kenal pada skala model Likert. Dalam skala 4, pilihan jawaban yang disediakan adalah 1: sangat tidak puas, 2: tidak puas, 3: puas, dan 4: sangat puas. Sedangkan dalam skala 5, pilihan jawaban yang disediakan adalah 1: sangat tidak puas, 2: tidak puas, 3: netral, 4: puas, dan 5: sangat puas. Skala 4 dipilih bila kita tidak menginginkan adanya masyarakat atau responden yang cenderung tidak mau bersikap (netral).

... Bagian Keempat

## Corporat Social Responsibility (CSR) dalam Perspektif Pekerjaan Sosial

Mudah diucapkan, tetapi tidak mudah dilaksanakan, begitulah halnya praktek CSR (*Corporete Social Responsibility*) atau tanggung jawab sosial perusahaan di Indonesia. Begitu banyak orang bicara tentang CSR, tetapi belum banyak hasil nyata yang bisa diungkapkan. Di Indonesia, praktik CSR belum menjadi perilaku umum, karena banyak perusahaan yang menganggap sebagai *cost center*. Di beberapa negara kegiatan CSR sudah lazim dilakukan oleh dunia usaha, hal ini bukan karena diatur oleh pemerintah, melainkan untuk menjaga hubungan baik dengan stakeholders.

Motivasi utama setiap perusahaan atau bisnis pada dasarnya adalah optimalisasi keuntungan. Cara pandang seperti itu bisa dipahami, karena bagi perusahaan optimalisasi peraihan keuntungan dianggap sebagai satu-satunya cara perusahaan untuk tetap bertahan hidup. Dalam logika ekonomi neoklasik dikatakan bahwa optimalisasi peraihan

## Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial

keuntungan dan kemakmuran sebuah perusahaan, sudah pasti akan memberikan manfaat bagi masyarakat yaitu dalam bentuk peningkatan kemakmuran rakyat karena kesempatan kerja semakin luas, produksi semakin efisien dan produk menjadi lebih murah (Friedman, 1970; 39).

Heard dan Bolce (1981) berpendapat bahwa *negative externalities* benar-benar telah mengancam timbulnya polusi udara dan air, kebisingan suara, kemacetan lalu lintas, limbah kimia, hujan asam, radiasi sampah nuklir, dan masih banyak lagi petaka sehingga menyebabkan stres mental dan gangguan fisik dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Externalitas, membuat perusahaan memiliki tanggungjawab secara lebih meluas, yaitu sampai pada tanggungjawab sosial dan lingkungan. *Social responsibility* merupakan pelebaran tanggungjawab perusahaan sampai lingkungan baik secara fisik maupun psikis (Chapra, 1992). Hal itu, dapat dilakukan misalnya dengan berinvestasi pada sektor-sektor ramah lingkungan, menjaga keseimbangan eksploitasi, pengolahan limbah (daur ulang limbah), menaikkan pengeluaran-pengeluaran sosial (biaya sosial) serta cara lain guna menjaga keseimbangan lingkungan (Memed, 2001).

Belakangan ini, dunia bisnis yang selama ini terkesan "*profit-oriented*" berupaya merubah citra-nya menjadi organisasi yang memiliki tanggungjawab sosial terhadap masyarakat dan lingkungan. Meskipun harus diakui, masih banyak perusahaan yang terjebak pada konsep CSR yang bersifat parsial. Aktivitas yang dilakukannya bersifat tidak berkelanjutan, dan menempatkan masyarakat sebagai obyek untuk kepentingan perusahaan semata. Sehingga tidak mengherankan bila banyak kalangan menilai bahwa praktik CSR yang dilakukan oleh korporat masih sebatas "kosmetik" yang dilakukan untuk menjaga citra hubungan yang baik dengan publik dan sebagai media kampanye (Koestoer,

2007), untuk memperoleh izin operasi bagi bisnis atau untuk ‘membungkam’ masyarakat yang tidak setuju dengan kegiatan operasional perusahaan (Calvano, 2008).

Hal senada juga diungkapkan oleh Porter dan Kramer (2006) yang menyatakan bahwa implementasi CSR sekarang ini dibuat sebagai alat untuk membangun imej positif perusahaan (*image-building campaigns*), untuk memperkuat citra perusahaan, agar terlihat “bermoral” dan untuk meningkatkan nilai saham. Oleh sebab itu membenarkan perusahaan untuk melakukan apa saja demi melindungi kepentingan mengakumulasi keuntungannya termasuk praktek-praktek yang secara moral tidak benar, adalah tidak dapat dibenarkan sama sekali. Sudah terbukti banyak perusahaan yang keberadaannya justru menuai berbagai dampak negatif antara lain, kerusakan lingkungan dan munculnya berbagai permasalahan sosial seperti konflik antara perusahaan dengan penduduk terkait dengan lahan atau karena adanya kesenjangan secara sosial maupun ekonomi antara pelaku usaha (korporat) dengan masyarakat sekitar dan lain-lain.

Bagaimana melihat relasi antara korporasi dengan para pemangku kepentingannya, salah satunya dapat ditinjau dari bagaimana kinerja program *corporate social responsibility* (CSR) atau tanggungjawab sosial korporasi yang dilakukan korporasi. Tinggi rendahnya kinerja program CSR tidak mutlak menjamin baik-buruknya relasi korporasi pemangku kepentingan, namun dari kinerja ini terlihat bagaimana komitmen, kebijakan dan tindakan korporasi terhadap pemangku kepentingan mereka atau khususnya terhadap komunitas terdekat (Carrol, 1999). Secara sosial, kinerja program CSR pada gilirannya dapat menentukan seberapa besar *social legitimacy* (penerimaan sosial) para pemangku kepentingan, utamanya komunitas sekitar, atas

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

komitmen, kehadiran dan tindakan korporasi secara umum (Prayogo, 2008c).

Dukungan atau penolakan sosial terhadap kehadiran korporasi salah satunya sangat bergantung pada bagaimana komitmen dan tindakan korporasi terhadap mereka, yang secara obyektif dapat tercermin program CSR dan CD. Khususnya Pada industri tambang dan migas, program CSR dan CD menjadi semakin penting dewasa ini sejalan dengan semakin kuatnya perhatian terhadap industri ekstraktif, baik karena alasan pelestarian lingkungan maupun alasan lain seperti HAM (Hak Asasi Manusia) serta perlindungan hak-hak ekonomi dan politik masyarakat lokal (Sharma, Pablo, & Vredenburg 1999). Relasi antara korporasi dengan pemangku kepentingan mereka kaji ulang sekaligus mereka sesuaikan dengan perubahan sosial-politik yang terjadi baik lokal maupun maupun global. Citra korporasi dalam industri tambang dan migas berbeda dengan industri jasa, perkebunan atau manufaktur secara umum. Dilihat dari aspek lingkungan dan relasinya dengan komunitas lokal, citra industri tambang relatif "lebih buruk" dari industri lainnya (Yakoveleva, 2005).

Kemudian wajar bila para praktisi CSR ada pertanyaan, apa yang telah diperbuat perusahaan besar untuk mengatasi masalah tersebut? Apa yang sudah dilakukan perusahaan sebagai bentuk tanggung jawab mereka atas lingkungan dan masyarakat sekitar? Bagaimanapun kelangsungan suatu usaha tidak bisa lagi hanya mengandalkan tingkat keuntungan (*single bottom line*) saja, namun juga bagaimana tanggung jawab sosial perusahaan terhadap masyarakat. Tantangan inilah yang harus dijawab oleh perusahaan-perusahaan besar untuk menemukan cara-cara baru inovatif yang mengawinkan antara kebutuhan untuk menghasilkan keuntungan dan keinginan untuk menyelesaikan

masalah masyarakat yang secara ekonomi tertinggal dan tergilas oleh derasnya arus globalisasi. Disinilah keharmonisan dan keselarasan antara pihak korporasi dan masyarakat mutlak diperlukan, agar tercipta hubungan yang saling menguntungkan (simbiosis mutualistik) sehingga keberlanjutan (*sustainability*) dari usaha dapat dilakukan dengan baik.

Melihat potensi yang dimiliki sektor swasta dalam pembangunan yang begitu besar, maka tuntutan menjalankan CSR semakin besar pula. Sebagai tindak lanjut hal tersebut, pada tanggal 24 Agustus hingga 4 September 2002, digelar *World Summit on Sustainable Development* (WSSD) di Johannesburg-Afrika Selatan. Dari WSSD disepakati bahwa CSR harus dilakukan seluruh perusahaan di dunia dalam rangka terciptanya suatu pembangunan yang berkelanjutan. Intinya terfokus pada pengentasan kemiskinan, penataan lingkungan hidup jadi lebih baik dan peningkatan perekonomian. Selain itu, pelaksanaan CSR merupakan bagian dari *good corporate governance* (GCG), yakni *fairness*, *transparan*, *akuntabilitas*, dan *responsibilitas*, termasuk tanggungjawab terhadap lingkungan fisik dan sosial, yang mestinya didorong melalui pendekatan etika pelaku ekonomi

Sebagai resultasi dari kesepakatan WSSD, dibutuhkan *three-sector partnership* yakni kolaborasi antara pemerintah perusahaan dan masyarakat/LSM. Dengan CSR, perusahaan tak lagi hanya berpijak pada *single bottom line*. Yakni hanya memperhatikan pada kondisi keuangan saja. Dengan CSR, perusahaan harus mengembangkan *triple bottom line*. Tak cuma fokus di keuangan melulu, melainkan juga musti berkiprah di kegiatan sosial dan penataan lingkungan. Laba dan ekonomi tak sebatas untuk perusahaan dan karyawannya. Perusahaan harus berpikir dan bertindak guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat di sekitar industri juga.

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

Model kemitraan yang digagas tersebut meletakkan sektor swasta sebagai motor penggerak pembangunan masyarakat didukung oleh komunitas pembangunan lainnya. Sebagai motor penggerak, tidaklah mengherankan bila persoalan tersebut semakin menempatkan masalah tanggung jawab sosial perusahaan atau *corporate sosial responsibility* dan *The Triple Bottom Line* (Elkington, 1997) sebagai masalah krusial yang memiliki prioritas tinggi untuk segera ditindak-lanjuti dalam rangka memperkuat keberlanjutan perusahaan itu sendiri. Model kemitraan ini kemudian banyak dikembangkan dengan keyakinan bahwa model ini memiliki potensi untuk memberikan dampak positif bagi semua pihak yang terlibat didalamnya.

Dalam perkembangannya, hubungan kemitraan yang dikemas dalam bentuk kolaborasi antara tiga sektor dalam masyarakat tersebut diyakini dapat mengatasi kemungkinan timbulnya tekanan sosial, ekonomi, lingkungan dan memberikan kontribusi penting bagi pembangunan masyarakat serta memberikan manfaat bagi semua pihak yang terlibat dalam kolaborasi tersebut (Jorgensen, 2000). Untuk sektor publik, kemitraan dengan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) dan sektor swasta dapat menghasilkan pengembangan kapasitas (*capacity building*) yang dapat meningkatkan legitimasi dari sektor publik (Miller dan Ahmad, 2000). Untuk LSM, kemitraan yang dilakukan juga memberi peluang bagi mereka untuk ikut terlibat dalam pengembangan organisasi, penyediaan sumber daya tambahan yang dibutuhkan, dan yang tidak kalah penting adalah meningkatkan pengakuan dan status mereka dimata publik dan masyarakat (Choi dan Cheng, 2005).

Upaya perusahaan menerapkan CSR memerlukan sinergi dari pemerintah dan masyarakat. Pemerintah sebagai regulator diharapkan mampu berperan menumbuh kem-

bangkan penerapan CSR di tanah air tanpa membebani perusahaan secara berlebihan. Peran masyarakat juga diperlukan dalam upaya perusahaan memperoleh rasa aman dan kelancaran dalam berusaha. Menguatnya pengaruh prinsip *good corporate governance* seperti *fairness*, *transparency*, *accountability*, dan *responsibility* telah mendorong CSR semakin menyentuh kesadaran dunia bisnis.

Dalam menjalankan kegiatannya, sebuah perusahaan harus berinteraksi dengan berbagai komponen yang terkait dengannya. Secara umum ada dua komponen yang terlibat dalam kegiatan perusahaan, dua komponen itu kita kenal dengan *shareholder* dan *stakeholder*. *Shareholder* adalah komponen yang terkait dengan internal perusahaan, yang dalam hal ini dikenal dengan para pemegang saham sedangkan yang dimaksud dengan, *Stakeholder* adalah semua pihak diluar para pemegang saham yang terkait dengan kegiatan perusahaan (Freeman, 1984: 46).

Namun demikian, beberapa kritik terhadap keterlibatan dunia usaha dalam CSR banyak bermunculan. Diantara kritiknya adalah bahwa kemitraan dalam CSR yang dilakukan hanya mungkin terjadi dan berkelanjutan bila mana perusahaan mendapatkan keuntungan dan manfaat yang jelas dari terjadinya hubungan tersebut (Sundstrom, 2009). Menurut kelompok ini, motivasi perusahaan untuk melakukan CSR dan kemitraan adalah karena adanya keuntungan timbal balik dari apa yang dilakukan. Memang harus diakui dalam menyikapi implementasi CSR ada yang mendukung, namun ada pula yang kurang merespons. Menurut *Ricky W. & Michael* (2005: 246) ada empat pendirian/sikap yang diambil oleh organisasi dalam praktik tanggung jawab sosial, yaitu (1) sikap menghalangi, artinya organisasi yang berada di kutub ini tanggapan mereka biasanya menolak atau menghindari tanggung jawab sosial dan



## Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial

kalaupun terpaksa harus melakukan biasanya berskop amat kecil; (2) sikap bertahan, organisasi melakukan tanggung jawab sosial secara normatif sesuai yang dipersyaratkan dalam hukum alias aturan tidak lebih; (3) sikap akomodatif, mereka yang berada dalam kutub ini setuju dan dengan sukarela berpartisipasi dalam program sosial; (4) sikap proaktif, perusahaan-perusahaan yang berpihak pada pendekatan ini sungguh-sungguh mendukung praktik-praktik tanggungjawab sosial.

Disinilah letak pentingnya pengaturan CSR di Indonesia, agar CSR yang semula bersifat *voluntary* perlu ditingkatkan menjadi CSR yang lebih bersifat *mandatory*. Dengan demikian, kontribusi dunia usaha diharapkan terukur dan sistematis dalam ikut meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan yang pro-masyarakat dan lingkungan seperti ini sangat dibutuhkan di tengah arus neo-liberalisme seperti sekarang ini.

Kepedulian kepada masyarakat sekitar relasi komunitas dapat diartikan sangat luas, namun secara singkat dapat dimengerti sebagai peningkatan partisipasi dan posisi organisasi di dalam sebuah komunitas melalui berbagai upaya kemaslahatan bersama bagi organisasi dan komunitas. Kesadaran tentang pentingnya mempraktikkan CSR ini menjadi trend global seiring dengan semakin maraknya kepedulian mengutamakan *stakeholders*.

Secara internal perusahaan, hal terpenting adalah perubahan orientasi dari *charity* yang hanya didasarkan atas *personal obligation*, menjadi filantropi yang memiliki dimensi investasi sosial dan pilihan program pemberdayaan jangka panjang, untuk kemudian didukung oleh regulasi *corporate citizenship*, dan akhirnya terjadi internalisasi dalam wadah besar *corporate social responsibility* (Canon, 1995: 130). Namun sayang, optimisme logika lin-

ear itu masih berupa hipotesis logika. Bahkan satu hal yang sangat penting dibahas, yakni kolaborasi *three-sector partnership* (perusahaan, pemerintah dan masyarakat sipil), luput dari perhatian ini. .

Dengan adanya proses saling terlibat dan mempengaruhi tersebut, maka pada dasarnya pemerintah dan masyarakat juga bertanggung jawab terhadap berlangsungnya aktivitas CSR. Dengan kata lain, CSR bukan semata-mata tanggung jawab perusahaan saja. Perusahaan tidak mungkin dan tidak bisa dibiarkan begitu saja menjalankan program-program CSR meskipun inisiatif melaksanakan CSR tersebut datang dari perusahaan. Sebab dalam realitasnya di lapangan, implementasi program-program CSR tetap harus melibatkan pemerintah dan masyarakat setempat. Bagaimanapun dalam menjalankan aktivitas CSR-nya, perusahaan tetap menghadapi batas-batas kemampuan finansial dan sumber daya ekonomi lain.

Akan tetapi, apakah ketiga unsur tersebut mempunyai pemahaman yang sama tentang implementasi CSR. Tanggungjawab tersebut harus ditekankan pemahamannya kepada masyarakat dengan tujuan agar masyarakat tidak melupakan tanggung jawab hidupnya sendiri. Pada dasarnya masyarakat tetap bertanggung jawab atas kehidupannya masing-masing, kelestarian lingkungan dan alam tempatnya hidup, tanggung jawab sosial dan ekonomi, serta tanggung jawab sebagai warga negara. Di sini juga sangat perlu ditegaskan bahwa tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan hidup masyarakat tidak dapat dibebankan atau dipindahkan sepenuhnya kepada pundak perusahaan.

Di berbagai tempat, kenyataan berkali-kali memperlihatkan, perusahaan-perusahaan yang hanya mau mengeruk keuntungan finansial serta mengabaikan tanggung

jawab sosial dan lingkungan, bukan saja mendapat tentangan dari masyarakat sekitar, tapi juga mendapatkan tekanan dahsyat dari LSM-LSM yang sepak terjangnya tak mengenal batas wilayah negara. Setidaknya, ini tergambar dalam berbagai kasus, yang tak hanya dihadapang kerugian finansial, tapi juga dihadapang berbagai tuntutan dari masyarakat dan LSM, akibat kejahatan lingkungan hidup yang menyebabkan kerugian bagi masyarakat.

Bagaimanapun, permasalahan masyarakat bukan hanya menjadi tanggung jawab perusahaan atau pemerintah saja, akan tetapi juga menjadi tanggung jawab pihak-pihak lain seperti perguruan tinggi, LSM dan masyarakat itu sendiri serta lembaga lain yang terkait. Sebagai konskuensi logis, maka sebuah program kemitraan yang baik harus dibangun dengan melibatkan partisipasi aktif dari berbagai stakeholders strategisnya. Terkait dengan hal tersebut, maka untuk mendapatkan hasil yang optimal perusahaan dituntut untuk membangun sebuah kerangka hubungan yang harmonis antara dunia usaha, pemerintah dan masyarakat yang berlandaskan pada prinsip-prinsip simbiosis-mutualistik, saling pengertian dan saling memberi manfaat.

Penekanan dan penegasan ini perlu dipahami oleh masyarakat lokal dan pemerintah setempat agar CSR tidak berdampak pada terjadinya degradasi moral berupa kemalasan dan hilangnya rasa tanggung jawab hidup. Sebab CSR bukanlah aktivitas filantropi berdasar belas kasihan. CSR sama sekali tidak bertujuan untuk mendidik dan membiasakan masyarakat lokal hidup menjadi pemalas dengan menggantungkan hidupnya pada bantuan dan belas kasihan dari pihak lain. Sementara mereka pada saat yang sama tidak memiliki rasa tanggung jawab dan inisiatif sendiri untuk memperbaiki kehidupannya. Akibat dari CSR yang merupakan pembodohan ini adalah lemahnya modal

sosial dalam masyarakat bersangkutan. Faktor-faktor pembentuk modal sosial berupa kohesifitas, gotong royong, partisipasi, saling percaya, kolaborasi sosial, serta tanggungjawab atas kepentingan publik akan terkikis sedikit demi sedikit tanpa disadari oleh masyarakat itu sendiri. Dampak negatif tersebut harus dapat dihindari, dan karenanya penerapan CSR yang salah kaprah menjadi pembojohan juga harus dicegah.

Sementara peran pemerintah untuk mempengaruhi secara positif tumbuhnya kepercayaan, kohesifitas, altruisme, gotong royong, partisipasi, jaringan, kolaborasi sosial, dalam suatu komunitas sangat dibutuhkan. Modal sosial yang tumbuh dan berkembang dengan baik akan mempercepat keberhasilan pembangunan, khususnya pembangunan sosial dan kesejahteraan.

Wacana kemitraan dari berbagai unsur masyarakat, agar CSR ini akan terjalin baik, korporasi ini dapat berhubungan secara co-eksistensial, simbiosis-mutualistik dan kekeluargaan. Meski demikian, perlu berhati-hati agar intervensi dan regulasi Pemerintah terhadap dunia usaha ini, khususnya terhadap aktualisasi CSR tidak terjebak pada birokratisasi yang melelahkan dan berbiaya tinggi. Regulasi yang berlebihan justru menimbulkan *counter-productive* terhadap proses demokratisasi yang tengah terjadi di Indonesia saat ini. Regulasi dalam konteks ini diperlukan agar semua komponen berjalan atas dasar *rule of law*, patuh atas aturan main yang jelas, sehingga parameternya pun menjadi jelas.

Hal demikian terjadi karena eksploitasi sumber alam dan praktek lingkungan yang dilakukan oleh industri ini banyak bertentangan dengan tujuan pelestarian lingkungan dan kepentingan ekonomi masyarakat lokal. Oleh karenanya, untuk membangun "citra baik" serta "relasi baik"

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

dengan pemangku kepentingan mereka, maka kolaborasi pemangku kepentingan dalam implementasi CSR dalam industri tambang dan migas menjadi sangat penting dilakukan. Selanjutnya kinerja sosial korporasi yang baik akan meningkatkan peluang investor baru untuk menanamkan modalnya serta mengurangi resiko korporasi dalam relasi dengan pemangku kepentingan mereka.

Secara lebih fokus kolaborasi ditujukan untuk memenuhi pertimbangan “sosial” dan “bisnis” tersebut, yakni relasi dengan pemangku kepentingan dan citra korporasi. Dengan melaksanakan program CSR dan CD secara baik, maka resiko bisnis atas tekanan dari pemangku kepentingan sosial terhadap korporasi akan semakin rendah.

Model Kolaborasi, ini didasarkan pada asumsi bahwa tidak ada satu pihakpun yang sanggup secara sendirian menjalankan fungsi yang sangat kompleks dalam upaya pemberdayaan ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat, khususnya masyarakat miskin. Model ini juga sangat relevan dengan tuntutan global bagi perusahaan (korporasi) untuk menjalankan Good Corporate Governance (GCG), dengan melibatkan berbagai stakeholder. Gagasan “Model Kerja Kolaborasi” ini didasarkan pada fakta bahwa sudah cukup banyak, program/proyek yang dikucurkan oleh pemerintah, seperti Kredit Investasi Kecil (KIK), Kredit Canda Kulak (KCK), Supra Insus, Kredit Usaha Kecil (KIK), Kredit Canda Kulak (KCK), Pembangunan Kawasan Terpadu (PKT), Inpres Desa Tertinggal (IDT), Jaring Pengaman Sosial, termasuk dana CSR oleh korporat belum menunjukkan hasil optimal kalau tidak disebut gagal. Kajian terhadap program-program tersebut menunjukkan bahwa penghantaran sumberdaya finansial (modal) semata tidaklah cukup tanpa dibarengi oleh persiapan sosial yang memadai sebelum bergulirnya sumberdaya modal.

Cara pandang berbagai pihak termasuk pemerintah yang sangat “mendewakan” sumber daya modal (modal finansial) sebagai solusi untuk memecahkan persoalan kemiskinan masyarakat sudah saatnya untuk dirubah, karena realitas yang kita lihat selama ini, cara pandang yang seperti tidak berhasil dengan baik memecahkan persoalan kemiskinan. Cara pandang yang seperti itu harus ditransformasi ke cara pandang yang melihat bahwa sumber daya modal (finansial) sama pentingnya dengan persiapan sosial. Artinya, siapa pun pelaku yang ingin memberdayakan masyarakat miskin, harus terlebih dahulu mempersiapkan masyarakat tersebut untuk menerima hantaran sumber daya lainnya (finansial). Seperti yang dikatakan Chambers (1988), bahwa inti dari masalah kemiskinan adalah apa yang disebutnya dengan “perangkap kemiskinan” (*the deprivation trap of poverty*), yang terdiri dari lima unsur : Kekurangan materi, kelemahan fisik, keterasingan, kerentanan dan ketidakberdayaan.

Kelima unsur ini seringkali saling terkait satu dengan yang lainnya, sehingga merupakan perangkap kemiskinan yang benar-benar berbahaya dan mematikan peluang hidup masyarakat atau keluarga miskin. Dalam kondisi masyarakat miskin yang seperti itu, mempersiapkan masyarakat sebelum penghantaran sumber daya modal (finansial) adalah bagian dari proses pemberdayaan (*empowering*). Dalam konteks seperti ini, “Model Kerja Kolaborasi” menjadi satu alternatif solusi bagi program CSR dalam pemberdayaan masyarakat miskin di Indonesia. Korporat memiliki kelebihan dalam hal penghantaran sumber daya finansial melalui program CSR. Bila korporat sungguh-sungguh bersedia menyisihkan sebagian keuntungannya (1-5%) saja dari labanya, maka sangat mungkin untuk menghimpun dana triliunan rupiah yang dapat

digunakan sebagai dana program CSR. Pemerintah juga memiliki kelebihan dalam penghantaran finansial dan membuat regulasi yang terkait dengan implementasi CSR.

Sementara itu, Perguruan Tinggi/Civil Society/LSM memiliki kelebihan dalam hal melakukan persiapan sosial. Agar kolaborasi tersebut dapat berjalan efektif dan efisien, dalam setiap relasi antar stakeholders dengan masyarakat dan sebaliknya, harus didasari dengan elemen-elemen *social capital*. Seperti yang dikatakan oleh Fukuyama (1995), saling percaya (*trust*) merupakan elemen inti dari *social capital*, karena itu dalam kerja kolaborasi, yang paling utama ditumbuhkembangkan adalah nilai saling percaya (*trust*). Diyakini bahwa dengan menumbuhkan kembangkan elemen-elemen modal sosial, termasuk di dalamnya *trust*, akan membuat kerjasama akan menjadi efisien dan efektif. Implementasi CSR dengan “model kerja kolaborasi” merupakan suatu momentum untuk merajut kembali rasa saling percaya (*trust*) dan elemen-elemen modal sosial lainnya dalam masyarakat kita. Gagasan “model kerja kolaborasi” dengan memanfaatkan potensi modal sosial untuk pemberdayaan masyarakat miskin ini didasari oleh beberapa hasil penelitian yang menggunakan konsep modal sosial.

Menurut Min Dong Paul Lee (2011), menyarankan tiga hal tentang CSR yang perlu dilakukan: *pertama*, penelitian mengenai bagaimana CSR diukur kinerjanya harus terus dilakukan. *Kedua*, penelitian mengenai CSR harus juga dilihat dari sisi sosial, bukan sekadar dari sisi perusahaan. *Ketiga*, Terakhir, cakupan penelitian empiris mengenai CSR harus diperluas, termasuk ke UKM. Hingga sekarang, penelitian empiris mengenai CSR memang masih terlalu condong ke perusahaan perusahaan besar saja. Kemitraan yang dimaksud dalam studi ini melibatkan lebih dari dua stake-

holder yang memiliki keahlian dan fungsi strategis dan menyatukan langkah untuk mendukung keberhasilan program CSR yang dilakukan oleh perusahaan. Model kemitraan dunia usaha pemerintah dan masyarakat ini telah diadopsi PT Semen Indonesia, Tbk.

Sejauh eksplorasi bahan kepustakaan tentang hasil penelitian mengenai implementasi *Corporate Social Responsibility* dalam dua puluh tahun terakhir ini diantaranya adalah: Hasil penelitian Tate (1996) yang berjudul "*The Elements of A Successful Logistic Partnership*" Peneliti menyatakan bahwa agar kerjasama dapat berhasil maka diperlukan pemahaman yang mendalam terhadap kebutuhan mitra bisnis, melakukan komunikasi secara terbuka memiliki komitmen, *fairness*, *flexibilitas* dan adanya *trust*. Studi yang dilakukan Tate memiliki celah untuk dikritisi, diantaranya; kurang secara detail menampilkan bentuk kolaborasi tentang mitra bisnis; tidak menjelaskan secara spesifik tujuan perusahaan kerjasama dalam implementasi CSR.

Hasil penelitian Salman (1999) juga menemukan bahwa hasil kerja kolektif (kolaborasi) dengan memanfaatkan potensi modal sosial dalam upaya meningkatkan penghasilan dalam komunitas nelayan telah menunjukkan hasil yang memuaskan. Salman (1999) mengemukakan bahwa hasil kerja kolektif (kolaborasi) yang dilakukan nelayan di Pulau Barrang Candi (Makassar) tidak hanya berhasil meningkatkan pendapatan secara temporer, tetapi juga pada terputusnya ikatan bergantung nelayan kecil (klien) pada sejumlah punggawa besar (patron), berubahnya struktur bagi hasil dalam komunitas ke arah yang lebih demokratis, serta tertanamnya kesadaran kritis tentang pentingnya kerja kolektif diantara mereka dalam mengatasi masalah yang mereka hadapi.



## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

Ohama (2001) juga mengajukan satu kasus kerja kolektif (kolaboratif) yang sukses di Luzon Tengah (Filipina), di mana kerja kolektif tidak hanya mengeluarkan komunitas petani dari perangkap kemiskinan, melainkan berhasil mengkreasi sebuah modal sosial (social capital) dalam bentuk lahir dan berkembangnya organisasi rakyat “Ugnayang Magsasakang San Siomon (UMSS)”.

Hasil penelitian lain yang dilakukan Chapple dan Moon (2002), diperoleh fakta bahwa Indonesia terbukti memiliki penetrasi pelaksanaan CSR yang paling rendah dibanding negara-negara lain seperti India, Korea Selatan, Thailand, Singapura, Malaysia dan Filipina. Rendahnya implementasi CSR di Indonesia disebabkan oleh banyak faktor diantaranya adalah masih rendahnya kepekaan sosial pimpinan perusahaan dan belum adanya suatu model aplikatif CSR yang mampu memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang terlibat didalamnya.

Studi lain dengan tema kolaborasi dilakukan oleh Argenti (2004) dalam penelitiannya melihat potensi kemitraan yang dilakukan perusahaan dengan LSM. Dalam penelitian yang berjudul *“Collaborating with Activists: How starbuck works with NGOs”*, peneliti menyatakan bahwa LSM memiliki peran yang semakin meningkat dalam mempengaruhi masyarakat maupun perusahaan. Oleh sebab itu, perusahaan harus melakukan kolaborasi dengan LSM tersebut untuk mencapai tujuan tanggung jawab sosialnya, dan untuk meningkatkan reputasi perusahaan, sementara disisi lain tujuan perusahaan juga tercapai. saat ini LSM sedang berupaya untuk mencari cara-cara baru untuk bekerjasama dengan perusahaan daripada menentanginya dalam upaya untuk mencari apa yang terbaik bagi masyarakat.

Penelitian yang dilakukan oleh Barrat (2004) tentang kolaborasi yang berjudul *“Understanding the Meaning of*

*Collaboration in the Supply Chain*” menunjukkan bahwa kerjasama dalam bentuk kolaborasi dalam supply chain sangat sulit diimplementasikan walaupun mempunyai potensi untuk menaikkan kinerjanya. Kunci keberhasilannya terletak pada pemahaman yang mendalam mengenai kebutuhan dari organisasi yang diajak bekerjasama. Hal ini penting diperhatikan karena *partnership* merupakan suatu aktivitas yang akan mengikat pihak-pihak yang ikut dalam *partnership* dalam jangka panjang.

Hal ini dikarenakan fenomena kemiskinan yang terjadi di masyarakat mempunyai sifat yang unik dan multidimensional. Oleh karena itu dalam mengkaji dan menganalisis masalah kolaborasi antara dunia usaha, pemerintah dan masyarakat tentu dibutuhkan model dan metode yang sesuai, sehingga dapat mengungkap esensi dan makna yang sebenarnya secara lebih mendalam.

Masih terdapat gejala empiris menarik yang patut dicermati berkaitan dengan praktik *social responsibility*, bahwa masih tinggi problematika sosial dan lingkungan akibat interaksi yang kurang harmonis antar *three-sector partnership* dan cara memahami atau memaknai CSR. Praktik *social responsibility* tersebut dilakukan perusahaan baik untuk memenuhi aturan yang ditetapkan, maupun kesadaran dan kreativitas perusahaan untuk membantu masyarakat dan lingkungan.

Dari hasil identifikasi yang dilakukan Direktorat Peningkatan Peran Kelembagaan Sosial Masyarakat dan Kemitraan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial Departemen Sosial RI, ditemukan bahwa sejumlah dunia usaha telah melaksanakan tanggung jawab sosialnya, tetapi sebagian besar diantaranya masih bersifat pragmatis, karena belum terjalinnya kerjasama secara sinergis antar dunia usaha dengan pemerintah. Akibatnya, masalah sosial yang

diselesaikan umumnya masih bernuansa pragmatis, kurang komprehensif dan tidak sedikit diantaranya sebatas karitatif (Puspensos, Investasi Sosial, La Tofi, Jakarta, 2005).

Beberapa studi tersebut memberikan pengetahuan yang masih terbatas dalam menjawab mengenai maksud dan tujuan dilakukan kemitraan, bagaimana proses dan rangkaian kegiatan CSR yang memakai model kemitraan, dan mengapa kemitraan tersebut dilakukan. Dari adanya gap tersebut dan adanya keinginan untuk memberikan pengetahuan tentang maksud dan tujuan serta fungsi dari kemitraan yang dikemas dalam bentuk kolaborasi yang melibatkan berbagai stakeholder dalam CSR.

### **Konsep Kolaborasi Dalam Praktek CSR**

Kolaborasi menurut kamus Inggris Indonesia merupakan terjemahan dari kata "*collaboration*" yang artinya kerjasama (Echols dan Sadily, 1988). Kolaborasi mencakup semua kegiatan yang ingin dicapai dan mempunyai tujuan serta manfaat yang sama. Kolaborasi terjadi apabila lebih dari satu orang atau lembaga bekerjasama dalam suatu kegiatan atau penelitian dengan memberikan sumbangan ilmu pengetahuan, tindakan intelektual, ataupun materi. Kolaborasi muncul akibat pandangan bahwa suatu kegiatan kadang tidak dapat dikerjakan sendiri sehingga membutuhkan orang lain.

Menurut Jonathan (2004) mendefinisikan kolaborasi sebagai proses interaksi di antara beberapa orang yang berkesinambungan. Kolaborasi juga diartikan sebagai kesepakatan dua atau lebih pemangku kepentingan untuk membagi informasi, peran, fungsi dan tanggung jawab dalam suatu hubungan dan mekanisme kemitraan (*partnership*) yang disetujui secara bersama. Pengertian lain dari kolaborasi yaitu masing-masing anggota tim yang terlihat

bersama-sama memberikan pengetahuan, pengalaman, dan kemampuan mereka untuk berkontribusi dalam suatu program perusahaan, misalnya pengembangan produk. kata kolaborasi mendeskripsikan kooperasi yaitu perusahaan atau organisasi memberikan sumber daya dan kemampuannya untuk memenuhi kebutuhan customer (Borrini-Feyerabend et al, 2000). Ciri khas kolaborasi adalah proses-proses saling belajar (*sharing*), terutama berbagi informasi. Dalam proses mencapai tujuan seringkali dilakukan penyesuaian terus menerus atau adaptif (Carlsson and Berkes 2005).

Dari berbagai definisi yang dikemukakan para ahli, dapat disimpulkan bahwa kolaborasi adalah suatu proses interaksi yang kompleks dan beragam, yang melibatkan beberapa orang untuk bekerja sama dengan menggabungkan pemikiran secara berkesinambungan dalam menyikapi suatu hal dimana setiap pihak yang terlibat saling ketergantungan di dalamnya. Apapun bentuk dan tempatnya, kolaborasi meliputi suatu pertukaran pandangan atau ide yang memberikan perspektif kepada seluruh kolaborator. Kolaborasi dalam sebuah tim penting karena terbatasnya sumber daya dapat dimanfaatkan secara tepat dengan berbagai pengetahuan, belajar, dan membangun suatu kesepakatan dan pada akhirnya meningkatkan kesuksesan tim tersebut dalam menyelesaikan suatu masalah.

Banyak keuntungan yang diperoleh dengan berkolaborasi, Katz dan Martin (1997) mengatakan bahwa keuntungannya adalah terciptanya kesempatan untuk berbagi pengetahuan, keahlian dan teknik tertentu dalam sebuah ilmu. Dengan berkolaborasi akan terjadi sistem pembagian kerja dan penggunaan sumber daya yang efektif yang dimiliki oleh masing-masing pihak. Adapun keuntungan kolaborasi yaitu:

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

1. Transfer pengetahuan dan keahlian
2. Pertukaran ide dari berbagai ilmu yang akan menambah wawasan dan perspektif baru seseorang yang dapat memotivasi kreativitas
3. Membuka kesempatan persahabatan intelektual

Kolaborasi sebagaimana yang diungkapkan oleh sejumlah pakar menunjuk kepada suatu sistem kerjasama antara pemerintah dan non pemerintah dalam kedudukan yang sejajar dalam rangka mencapai tujuan bersama. Dalam penelitian ini konsep kolaborasi mencerminkan kemitraan berbagai pihak. Menurut Bryden, et al. (1998a) pernah mengemukakan bahwa keunggulan-keunggulan kemitraan lokal terletak pada: (1) persiapan dari strategi setempat yang melihat seluruh kebutuhan bagi pembangunan pedesaan di wilayah tersebut, dan kebijakan-kebijakan yang tersedia untuk mencapai semua ini; (2) pertimbangan tentang cara pemberian pelayanan yang lebih efektif, termasuk kerja bersama di antara mitra, penggunaan bersama atas gedung-gedung atau sumberdaya lainnya, dan pendekatan terpadu terhadap pemberian informasi kepada orang-orang setempat; dan (3) penyediaan sebuah pusat untuk promosi tentang prakarsa masyarakat.

Lima Komponen Utama Dalam Kolaborasi, yang harus diperhatikan:

1. *Collaborative Culture*. Seperangkat nilai-nilai dasar yang membentuk tingkah laku dan sikap bisnis. Di sini yang dimaksudkan adalah budaya dari orang-orang yang akan berkolaborasi.
2. *Collaborative Leadership*. Suatu kebersamaan yang merupakan fungsi situasional dan bukan sekedar hirarki dari setiap posisi yang melibatkan setiap orang dalam organisasi.

3. *Strategic Vision*. Prinsip-prinsip pemandu dan tujuan keseluruhan dari organisasi yang bertumpu pada pelajaran yang berdasarkan kerjasama intern dan terfokus secara strategis pada kekhasan dan peran nilai tambah di pasar.
4. *Collaborative Team Process*. Sekumpulan proses kerja non birokrasi dikelola oleh tim-tim kolaborasi dari kerjasama profesional yang bertanggung jawab penuh bagi keberhasilannya dan mempelajari keterampilan-keterampilan yang memungkinkan mereka menjadi mandiri.
5. *Collaborative Structure*. Pembentukan diri dari sistem-sistem pendukung bisnis (terutama sistem informasi dan sumberdaya manusia), memastikan keberhasilan tempat kerja yang kolaboratif.

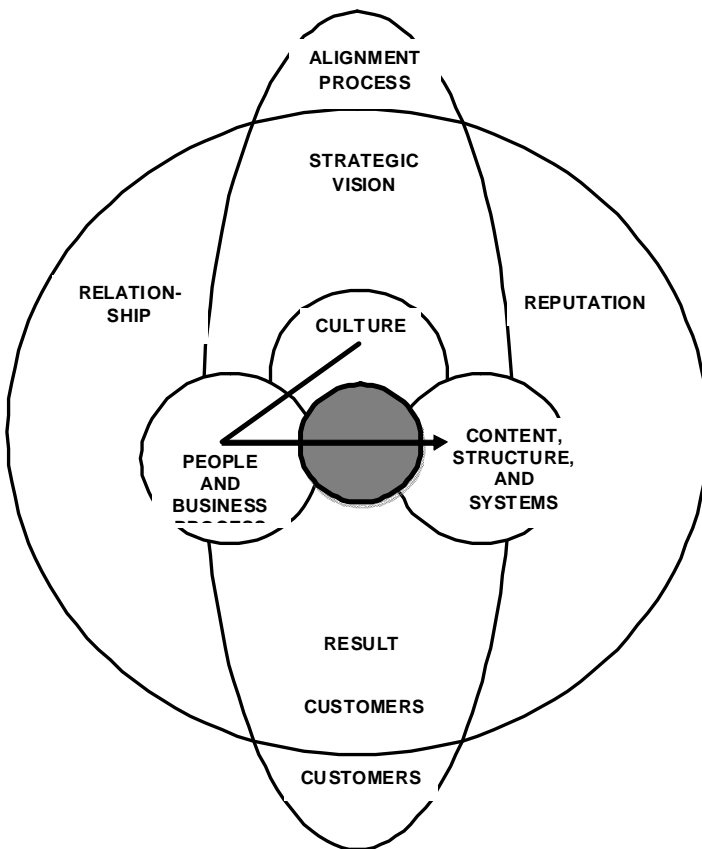
Upaya pencapaian tujuan tidak hanya dilakukan melalui cara mengalahkan saingan, melainkan juga dapat dilakukan melalui kerjasama dan kolaborasi. Kolaborasi adalah "*a purposive relationship*". (Schrage, 1995 : 29). Tujuan kolaborasi adalah a) memecahkan masalah, b) menciptakan sesuatu, c) menemukan sesuatu di dalam sejumlah hambatan.

Kolaborasi mengambil bagian untuk berpartisipasi (pasif atau aktif) dalam suatu proses. Kolaborasi meluas pada komunikasi, kooperasi, dan koordinasi, dengan unsur-unsur kunci di dalam proses. Kolaborasi yang dimaksud mengacu pada suatu hubungan yang saling menguntungkan (*mutually beneficial relationship*) antara dua atau lebih pihak yang bekerja ke arah tujuan umum dengan berbagi tanggung jawab, otoritas, dan tanggung-jawab untuk menuju pencapaian hasil.

Agar kolaborasi dalam perusahaan bisa berhasil, maka perlu metode kolaborasi. Metode kolaborasi adalah suatu

proses perubahan dimana nilai-nilai dan kultur organisasi diterapkan, proses perubahan ini memerlukan perubahan tata pikir (mind set). Perubahan mind set yang terpenting adalah pola pikir yang semula independen (saling bebas, tidak tergantung) ke pola pikir interdependen (saling tergantung). Metode kolaborasi dapat digambarkan seperti terlihat pada gambar diagram Venn berikut ini:

**Gambar 1.1.: Metode kolaborasi**



*Sumber: diadopsi dari Marshal, 1995*

## *Perspektif Kebijakan Sosial yang Memberikan ...*

Sebagaimana sifat dari gambar diagram Venn adanya saling keterkaitan antara elemen yang ada didalamnya, metode kolaborasi pada gambar di atas juga memperlihatkan interdependensi diantara berbagai elemen, baik internal maupun eksternal organisasi. Diagram Venn juga memperlihatkan berbagai macam interaksi yang terjadi diantara berbagai organisasi. Penjelasan singkat dari diagram Venn terkait dengan kolaborasi sebagai strategi bisnis dimasa depan sebagai berikut:

Visi dan strategi berkaitan dengan eksistensi kehadiran perusahaan serta arah yang ingin dituju oleh perusahaan atas dasar keunikan dan nilai tambah yang diberikan oleh perusahaan dipasar (market place)

Relasi pelanggan berkaitan dengan bagaimana pelanggan diperlakukan dengan menempatkan kepuasan pelanggan sebagai perhatian utama.

Relasi tugas berkaitan dengan karakter organisasi yang merupakan fungsi dari nilai-nilai, kepercayaan, kebiasaan dan budaya yang terefleksi dalam proses bisnis.

Hasil merupakan keluaran perusahaan. Keluaran perusahaan merupakan fungsi dari aliansi antara proses dari produk atau jasa yang diberikan perusahaan.

Reputasi berkaitan dengan nilai-nilai dan kepercayaan yang terefleksi pada produk, jasa dan fokus pelanggan.

Sebagai konsekuensi logis sebuah program kolaborasi atau kemitraan yang baik harus dibangun dengan melibatkan partisipasi aktif dari berbagai stakeholder strategisnya. Program kemitraan yang dibuat tidak cukup didasarkan atas kesadaran bahwa dalam mewujudkan iklim usaha yang lestari hanya mengandalkan peran pemerintah dan perusahaan dan atau kombinasi keduanya sebagai stakeholder utama, sementara masyarakat dan stakeholder yang lain seperti LSM, perguruan tinggi dan lembaga sosial diabaikan. Namun partisipasi aktif dari berbagai stakeholder strategis ini dengan kompetensinya masing-masing



sangat menentukan dan diperlukan dalam mewujudkan kerjasama yang baik.

Model kolaborasi atau sering disebut kemitraan dalam implementasi CSR sering menggunakan istilah *three sector partnership*, yakni merupakan pengembangan dari bentuk kemitraan antara pemerintah dan perusahaan yang disebut PPP (*public-private partnership*) didefinisikan sebagai sebuah sistem di mana kerjasama antara pemerintah dan swasta ini didanai melalui kemitraan oleh pemerintah dengan satu atau lebih perusahaan swasta (Soplop et al., 2009). Kemitraan juga bisa dilakukan antara Lembaga swadaya Masyarakat (LSM) dengan perusahaan (Argenti, 2004; Choi et al., 2005). Istilah PPP maupun kemitraan dua pihak (LSM dengan perusahaan) itu sendiri, tidak digunakan dalam penelitian ini karena model kemitraan yang menjadi focus pembahasan adalah kemitraan yang melibatkan dunia usaha, pemerintah dan masyarakat.

Saat ini ada pemikiran sebuah model yang dibutuhkan *three-sector partnership* yakni kemitraan antara pemerintah perusahaan dan masyarakat/LSM. Dengan CSR, perusahaan tak lagi hanya berpijak pada *single bottom line*. Yakni hanya memperhatikan pada kondisi keuangan saja. Dengan CSR, perusahaan harus mengembangkan *triple bottom line*.

Perbedaan utama antara PPP, kemitraan dua pihak (LSM dengan perusahaan) dengan kerjasama tiga sektor ini terletak pada keterlibatan para stakeholder kunci yang ikut terlibat didalamnya. Dalam PPP maupun kemitraan antara LSM dan perusahaan, kemitraan yang dilakukan hanya melibatkan dua pihak yang kemudian menyatukan semua kekuatan yang dimilikinya untuk menyelesaikan permasalahan yang terkait dengan tugas yang sedang dihadapi mereka (Soplop et al., 2009), sementara kemitraan yang dimaksud dalam studi ini melibatkan lebih dari dua

stakeholder yang memiliki keahlian dan fungsi strategis dan menyatukan langkah untuk mendukung keberhasilan program CSR yang dilakukan oleh perusahaan. Model kemitraan dunia usaha pemerintah dan masyarakat ini telah diadopsi PT. Semen Indonesia, Tbk.

### **CSR Dalam Perspektif Pekerjaan Sosial**

Pekerjaan Sosial adalah aktivitas profesional untuk menolong individu, kelompok dan masyarakat dalam meningkatkan atau memperbaiki kapasitas mereka agar berfungsi sosial dan menciptakan kondisi-kondisi masyarakat yang kondusif untuk mencapai tujuan tersebut. (Zastrow, 1999). Tahapan intervensi atau pelaksanaan program merupakan rangkaian kegiatan proses pertolongan dalam pekerjaan sosial setelah kegiatan perencanaan kegiatan. Sebagai tindak lanjut dari perencanaan yang telah disusun bersama dengan masyarakat agar menjadi nyata dan dapat dirasakan adalah dengan melaksanakan rencana tersebut. Bentuk nyata kegiatan praktikan (pekerja sosial) bersama masyarakat tersebut biasa disebut dengan pelaksanaan intervensi

Secara garis besar, pekerjaan sosial melibatkan intervensi atau penanganan masalah pada dua aras atau tingkatan, yakni tingkat mikro (individu, keluarga, kelompok) dan makro (organisasi dan masyarakat). Keterkaitan antara kedua tingkatan tersebut merupakan inti praktek pekerjaan sosial. Karenanya selain dituntut untuk memiliki pemahaman mengenai penanganan masalah yang dialami individu, keluarga dan kelompok, pekerja sosial juga perlu memiliki pemahaman mengenai metode atau strategi dalam melakukan perubahan organisasi, masyarakat dan kebijakan.

Globalisasi dan industri telah membuka kesempatan bagi pekerja sosial untuk terlibat dalam bidang yang relatif baru, yakni dunia industri. Setara dengan itu, para pekerja

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

sosial juga banyak yang bekerja di dunia industri yaitu di perusahaan-perusahaan bisnis, inilah yang memunculkan istilah Pekerja Sosial Industri (PSI) atau *Industrial Social Work*.

PSI mencakup pelayanan sosial yang bersifat internal dan eksternal. Secara internal PSI melibatkan program-program bantuan bagi pegawai, seperti pelayanan konseling untuk individu, terapi kelompok dan pengembangan sumber daya manusia, sedangkan yang eksternal PSI berwujud dalam berbagai bentuk CSR termasuk di dalamnya strategi, *community development*, pengembangan kebijakan sosial dan advokasi sosial.

Menurut Suharto (2007;7) dalam bukunya dengan judul: *Pekerjaan sosial di dunia industri memperkuat tanggung jawab sosial perusahaan*, dimana dalam buku tersebut ada keterkaitan yang cukup erat antara pekerjaan sosial dengan bidang industri, menurutnya; PSI (Pekerjaan Sosial Industri) dapat didefinisikan sebagai lapangan praktik pekerjaan sosial yang secara khusus menangani kebutuhan-kebutuhan kemanusiaan dan sosial di dunia kerja melalui berbagai intervensi dan penerapan metoda pertolongan yang bertujuan untuk memelihara adaptasi optimal antara individu dan lingkungannya, terutama lingkungan kerja. Dalam konteks ini, PSI dapat menangani beragam kebutuhan individu dan keluarga, relasi dalam perusahaan, serta relasi yang lebih luas antara tempat kerja dan masyarakat (NASW, 1978) yang dikenal istilah tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*).

Dalam konteks pembangunan nasional, pembangunan kesejahteraan sosial dapat didefinisikan sebagai segenap kebijakan dan program yang dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha, dan *civil society* untuk mengatasi masalah sosial dan memenuhi kebutuhan manusia melalui pende-

katan pekerjaan sosial. Tujuan pembangunan kesejahteraan sosial yang pertama dan utama adalah penganggulangan kemiskinan, dalam segala bentuk manifestasinya (Jones dalam Suharto, 2007).

Menurut Midgley (1995), bahwa kondisi kesejahteraan sosial adalah tercipta dari tiga element penting yaitu; kompromi tiga elemen. *Pertama*, sejauh mana masalah-masalah sosial ini diatur artinya bahwa masyarakat yang dapat mengatur dan mengatasi masalah sosial memiliki kesejahteraan sosial yang lebih tinggi dibanding yang lain. Ketidakmampuan untuk mengatur masalah-masalah sosial melahirkan kondisi yang disebut oleh Richard Titmuss (1974) sebagai "*social illfare*" atau penyakit sosial. *Kedua*, sejauh mana kebutuhan-kebutuhan dipenuhi. Kebutuhan-kebutuhan ini merujuk kepada kebutuhan biologis dasar untuk kelangsungan hidup seperti nutrisi, air yang dapat diminum, tempat berteduh, dan keamanan, tetapi kebutuhan ini juga harus ada pada level komunitas dan masyarakat. Dan *ketiga*, sejauh mana kesempatan untuk meningkatkan taraf hidup dapat disediakan.

Untuk meningkatkan kesejahteraan sosial, dalam perspektif pembangunan sosial dapat dilihat sebagai perpanjangan dari dikotomi pendekatan residual dan institusional. Menurut Midgley (1995: 37). Pendekatan residual sifatnya sangatlah terbatas, bersifat remedial dan mengundang stigma, sedangkan pendekatan institusional adalah bersifat universal, sesuatu yang normal, merupakan garda depan dan bagian yang integral dalam masyarakat. Pembangunan sosial didefinisikan sebagai sebuah proses perubahan sosial yang terencana yang didesain untuk mengangkat kesejahteraan penduduk secara menyeluruh dengan menggabungkannya dengan proses pembangunan ekonomi yang dinamis.

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

Strategi yang berbeda untuk mengangkat pembangunan sosial telah diformulasikan yaitu pendekatan yang mendukung harmonisasi semua pendekatan ini dengan memobilisasi institusi sosial yang berbeda untuk mengangkat kesejahteraan sosial. Menurut Midgley (1995: 254), bahwa sumber di pasar (bisnis), masyarakat dan negara dapat dipersatukan untuk mendukung tercapainya tujuan pembangunan sosial. Pembangunan sosial akan dengan baik diangkat ketika pemerintah memainkan peran positif dalam memfasilitasi, mengkoordinasi dan mengarahkan usaha dari kelompok yang berbeda baik dari individu, kelompok dan masyarakat dan secara efektif menggunakan pasar, masyarakat dan negara untuk mengangkat pembangunan sosial. Peranan negara dalam menunjang pembangunan sosial sangat penting, tetapi bukan berarti menghasilkan pelarangan pada pasar. Tetapi mekanisme pasar digunakan secara efektif untuk mengangkat pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, negara juga tidak melarang hak individu dan usaha masyarakat lokal.

Pembangunan yang terdistorsi ini terjadi pada masyarakat dimana pembangunan ekonomi tidak sejalan dengan pembangunan sosial. Dan ini bukan hanya terjadi pada negara-negara maju tetapi juga pada negara-negara berkembang. Di negara-negara maju maupun negara-negara berkembang, masalahnya bukan pada pembangunan ekonomi tetapi lebih pada kegagalan dalam mengharmonisasikan tujuan-tujuan pembangunan sosial dan ekonomi, dan juga kegagalan dalam memastikan bahwa keuntungan dan kemajuan ekonomi ini juga dapat menyentuh masyarakat keseluruhan, Midgley (1995).

Ada berbagai pendapat mengenai aktivitas-aktivitas yang dapat dikategorikan sebagai aktivitas sosial yang menunjukkan bentuk keterlibatan sosial perusahaan terhadap

masyarakat. Kotler dan Lee (2005: 23) merumuskan aktivitas yang berkaitan dengan tanggung jawab sosial dalam 6 kelompok kegiatan : *promotion, marketing, corporate social marketing, corporate philanthropy, community volunteering, dan social responsibility business practices.*

Salah satu bentuk dari program CSR (tanggung jawab sosial perusahaan) yang sering diterapkan adalah community development (CD). Perusahaan yang mengedepankan konsep ini akan lebih menekankan pembangunan sosial dan pembangunan kapasitas masyarakat sehingga akan menggali potensi masyarakat lokal yang menjadi modal sosial perusahaan untuk maju dan berkembang. Selain dapat menciptakan peluang peluang sosial-ekonomi masyarakat, menyerap tenaga kerja dengan kualifikasi yang diinginkan, cara ini juga dapat membangun citra sebagai perusahaan yang ramah dan peduli lingkungan. Selain itu, akan tumbuh rasa percaya dari masyarakat. Rasa memiliki perlahan-lahan muncul dari masyarakat sehingga masyarakat merasakan bahwa kehadiran perusahaan di daerah mereka akan berguna dan bermanfaat.

Implementasi CD di lingkungan perusahaan membutuhkan model intervensi pekerjaan sosial. Arus globalisasi dan industrialisasi membuka kesempatan bagi pekerjaan sosial untuk terlibat dalam bidang yang relatif baru, yakni dunia industri. Para pekerja sosial industri (PSI), bekerja pada setting dunia industri. Menurut Suharto (2005: 194), PSI memiliki peranan penting dalam pemberian pelayanan sosial, baik yang bersifat pencegahan, penyembuhan maupun pengembangan dalam sebuah perusahaan. Tugas utamanya adalah menangani masalah kesejahteraan, kesehatan dan keselamatan kerja, relasi buruh dan majikan, serta perencanaan dan pengorganisasian program-program pengembangan masyarakat bagi komunitas yang ada di sekitar perusahaan.

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

Dalam Forum Ekonomi Dunia di Davos, melalui Global Governance Initiative, kalangan bisnis diajak memikirkan soal kemiskinan melalui praktik CSR. Pada tanggal 8-9 September 2005 bertempat di Jakarta, Indonesia menjadi tuan rumah AFCSR (*Asian Forum for Corporate Social Responsibility*) yang memaparkan bagaimana CSR harus dipraktikkan oleh bisnis di Asia. Terakhir, World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) menyatakan dalam sebuah side-event Pertemuan PBB New York (14-16/9/2005), bahwa praktik CSR adalah wujud komitmen dunia bisnis untuk membantu PBB merealisasikan target Millennium Development Goals (MDGs).

Ilmu kesejahteraan sosial telah menawarkan model intervensi dalam pengembangan di tingkat komunitas lokal melalui pendekatan pelayanan masyarakat. Menurut Adi (2005, h.166) bahwa dalam mengadakan pengembangan masyarakat, bisa menggunakan model intervensi pengembangan masyarakat, menggunakan pendekatan pelayanan masyarakat atau dengan model intervensi aksi komunitas. Kesemua model dan pendekatan tersebut bisa diberlakukan untuk pengembangan masyarakat pada level komunitas lokal

Praktek-praktek terbaik yang sudah berkembang dan disebarluaskan untuk kebaikan komunitas atau masyarakat internasional. Menurut Ahmad Daniri (2008; 7), apabila hendak menganut pemahaman yang digunakan oleh para ahli yang menggodok ISO 26000 *Guidance Standard on Social responsibility* yang secara konsisten mengembangkan tanggung jawab sosial maka masalah CSR akan mencakup 7 isu pokok yaitu:

- a. Pengembangan Masyarakat
- b. Konsumen
- c. Praktek Kegiatan Institusi yang Sehat

- d. Lingkungan
- e. Ketenagakerjaan
- f. Hak asasi manusia
- g. Organizational Governance (governance organisasi)

PSI (Pekerja Sosial Industri) menggunakan pengetahuan, keterampilan dan nilai-nilai pekerjaan sosial dalam pemberian pelayanan, program dan kebijakan bagi para pegawai dan keluarganya, manajemen perusahaan, serikat-serikat buruh dan bahkan masyarakat yang berada di sekitar perusahaan, Inti PSI meliputi kebijakan, perencanaan, dan pelayanan sosial pada persinggungan antara pekerjaan sosial dan dunia kerja (Suharto, 2007:7). Di antara berbagai kegiatan PSI antara lain adalah program bantuan (bagi) pegawai, promosi kesehatan, manajemen perawatan kesehatan, tindakan afirmatif (pembelahan), penitipan anak, perawatan lanjut usia, pengembangan sumber daya manusia (SDM), pengembangan organisasi, pelatihan, dan pengembangan karir, konseling bagi penganggur atau yang terkena pemutusan hubungan kerja (PHK), tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*), tunjangan-tunjangan pegawai, keamanan dan keselamatan kerja, pengembangan jabatan, perencanaan, sebelum dan sesudah pensiun, serta bantuan pemindahan posisi kerja.

Dalam konteks Pekerjaan Sosial Industri (*industrial/occupational social work*), istilah Pengembangan Masyarakat seringkali digunakan sebagai salah satu pendekatan atau strategi dalam Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (*corporate social responsibility/CSR*).

CD (Community Development) seringkali didefinisikan sebagai proses penguatan masyarakat secara aktif dan berkelanjutan berdasarkan prinsip keadilan sosial, partisipasi dan kerja sama yang setara (Netting, Kettner dan



## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

McMurtry, 1993, Ife 1995, dalam Suharto 2010). CD mengekspresikan nilai-nilai keadilan, akuntabilitas, kesempatan, pilihan, partisipasi, kerjasama dan proses belajar yang berkelanjutan. Pendidikan, pendampingan dan pemberdayaan adalah inti CD.

Tujuan utama CD adalah memberdayakan individu-individu, kelompok-kelompok orang melalui penguatan kapasitas (termasuk kesadaran, pengetahuan dan keterampilan) yang diperlukan untuk merubah kualitas kehidupan komunitas mereka. Kapasitas tersebut seringkali berkaitan dengan penguatan aspek ekonomi dan politik melalui pembentukan kelompok sosial besar yang bekerja berdasarkan agenda bersama.

Di dunia industri, istilah ini bahkan identik dengan makna *corporate social responsibility* itu sendiri. Pekerjaan sosial di dunia industri memiliki peran ganda. Secara internal, pekerjaan sosial berurusan dengan penanganan masalah psikososial yang dialami secara personal oleh para pegawai perusahaan. Secara eksternal, pekerjaan sosial juga memiliki peran ganda dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat di sekitar lokasi perusahaan. Pelayanan kesehatan, pemberian beasiswa atau bantuan pendidikan, penyediaan atau perbaikan perumahan, penyediaan pusat perawatan anak, penguatan kegiatan sosial budaya bagi penduduk setempat adalah beberapa contoh penerapan metode pengembangan Masyarakat atau *corporate social responsibility* yang dapat dilakukan oleh perusahaan.

Bahwa pekerjaan sosial sejatinya merupakan profesi utama dalam pembangunan kesejahteraan sosial. Karakteristik pekerjaan sosial sebagai sebuah profesi kemanusiaan yang berkiprah dalam arena atau bidang kesejahteraan sosial, termasuk pemberdayaan masyarakat. Didalamnya dibahas pula mengenai konsep keberfungsian sosial yang

merupakan fokus perhatian intervensi pekerjaan sosial serta perspektif kekuatan sebagai salah satu model pertolongan pekerjaan sosial.

Menurut Gueterres (Robbin, 2006; 111) bahwa Esensi dari pemberdayaan adalah proses peningkatan personal, interpersonal atau *political power*, sehingga individu-individu, keluarga-keluarga dan masyarakat dapat bertindak untuk memperbaiki keadaannya. Sedangkan menurut Solomon ketidakberdayaan (*powerlessness*) dalam individu-individu atau kelompok sosial sebagai "ketidakmampuan untuk memanage emosi-emosi, ketrampilan, pengetahuan dan sumber-sumber material melalui cara dimana efektifitas kinerja pada penilaian peranan sosial akan mendorong ke arah kepuasan personal.

Tujuan dasar pemberdayaan adalah keadilan sosial dengan memberikan ketenteraman kepada masyarakat yang lebih besar serta kesamaan politik dan sosial melalui upaya saling membantu dan belajar melalui pengembangan langkah kecil guna tercapainya tujuan yang lebih besar (Payne, 1997: 268). Selanjutnya ia menyatakan bahwa tujuan pemberdayaan adalah menggunakan strategi secara spesifik untuk mengurangi, mengeliminasi, perlawanan/perjuangan dan membalikan penilaian negative melalui kekuatan kelompok di dalam masyarakat yang berpengaruh pada individu atau kelompok secara pasti (Payne, 1997: 276).

Menurut Solomon (dalam Robbin, 2006: 112), bahwa semua manusia mengalami tekanan. Ia mengidentifikasi tiga komponen pemberdayaan; (1) mengembangkan suatu yang lebih positif dan potensi diri (*self-efficacy*), (2) mengembangkan pengetahuan dan suatu kapasitas atau kecakapan untuk pemahaman secara kritis terhadap realitas sosial dan politik pada suatu lingkungan, Dan (3) pengembangan dan pengolahan sumber-sumber dan strategi-strategi atau

lebih memahami secara fungsional untuk memudahkan pencapaian tujuan-tujuan personal atau kolektif.

Berdasarkan hal tersebut maka pengkajian tentang strategi pemberdayaan masyarakat dapat ditinjau dari 3 hal, yaitu: (1) apa yang dikerjakan dalam strategi pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat dapat berfungsi; (2) strategi pemberdayaan yang bagaimana yang membuat masyarakat berfungsi; dan (3) mengapakah suatu strategi pemberdayaan dapat membuat masyarakat berfungsi. Ketiga hal ini yang digunakan oleh Mark G. Hanna dan Buddy Robinson (1994: 42-59) dalam membuat teori tentang *Strategies for Community Empowerment*.

Konsep pemberdayaan melekat di dalam awal gerakan modern untuk menemukan alternatif baru dalam pembangunan masyarakat. Proses pemberdayaan pada hakikatnya dapat dipandang sebagai *depowerment* dari sistem kekuasaan yang mutlak absolut (intelektual, religius, politik, ekonomi ataupun militer) digantikan dengan sistem baru yang berlandaskan idiil manusia dan kemanusiaan (Pranarka & Vidhyandika, 1996: 51) :

Seperti halnya aliran Phenomenologi, Eksistensialisme dan Personalisme menolak segala bentuk *power* yang bermuara hanya pada proses dehumanisasi eksistensi manusia. Demikian juga, aliran Neo Marxis, Freudianisme, Sosiologi Kritik, yang menolak industrialisasi, kapitalisme dan teknologi yang dapat mematikan manusia. Aliran-aliran ini bercita-cita untuk dapat menemukan sistem yang sepenuhnya untuk manusia.

Pranarka & Vidhyandika (1996: 44) menyatakan bahwa munculnya pemberdayaan sebagai akibat dari dan reaksi terhadap alam pikiran, tata masyarakat dan tata budaya sebelumnya yang berkembang di suatu negara. Menurut Webster (dalam Sedarmayanti, 1999: 79) kata *empower* me-

ngandung pengertian *pertama* adalah *to give power or authority to* dan pengertian *kedua* berarti *to give ability to or enable*. Dengan demikian pemberian makna *empower* merupakan makna yang tidak dapat dipisahkan dengan istilah *power* (kekuasaan). Sedangkan menurut Parsons (dalam Priyono dan Pranaka, 1996: 44) menyatakan bahwa: Kekuasaan (*power*) dapat dibedakan menjadi dua dimensi, yaitu distributif dan generatif. Dimensi distributif kekuasaan diartikan sebagai kemampuan seseorang atau kelompok untuk memaksakan kehendak mereka pada orang lain, sedangkan dimensi generatif kekuasaan merupakan tindakan-tindakan yang memungkinkan masyarakat atau unit sosial untuk meningkatkan kemampuannya mengubah masa depan mereka yang dilakukan atas pilihan mereka sendiri. Sedangkan menurut Pranarka & Vidhyandika, 1996: 57) menyatakan bahwa proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan. *Pertama*, proses pemberdayaan yang menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya. *Kedua*, proses ini dapat dilengkapi pula dengan upaya membangun asset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi.

### **Perkembangan Konsep CSR**

Apa arti CSR atau *Corporate Social Responsibility*? Banyak definisi yang menjelaskan makna CSR. Bagaimanapun, makna CSR terus berubah seiring berjalannya waktu (Melling and Jensen 2002, 65). CSR belum memiliki sebuah definisi standart maupun seperangkat kriteria spesifik yang diakui secara penuh oleh pihak-pihak yang terlibat di dalamnya. Ketika sebuah keluarga atau pemilik usaha menjalankan bisnis, Program CSR dihubungkan dengan *charity* sumbangan atau kedermawanan *philanthropy corporate*.

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

Menurut (CSR: *Meeting Changing Expectations*, 1999). Konsep tanggung jawab sosial perusahaan secara sepintas tidak sejalan dengan tujuan perusahaan pada umumnya, yaitu menghasilkan laba yang sebesar-besarnya. Memberi sumbangan sebagai salah satu bentuk tanggung jawab sosial tidak saja dinilai sebagai pekerjaan yang tidak perlu, tetapi juga dipandang sebagai pekerjaan yang sangat tidak efisien, dan menimbulkan kebingungan bagi perusahaan (Keraf, 1998).

Dalam pandangan kaum liberal (Friedman, 1990), peran dunia usaha dan negara dibedakan secara tegas. Dunia usaha berperan memproduksi barang dan jasa untuk kemudian dijual untuk meraih keuntungan sebesar-besarnya. Sepanjang dapat memproduksi barang dan jasa, sebesar apapun keuntungan yang diperoleh perusahaan adalah sah (*legitimate*). Dengan menghasilkan keuntungan yang besar, harapannya negara dapat memungut pajak untuk selanjutnya digunakan kembali untuk membangun sarana sosial, dan dari sumber inilah negara memberikan perlindungan ekonomi dan sosial bagi mereka yang kalah dalam kompetisi pasar. Dari sini dapat kita lihat bahwa pandangan kaum liberal menyatakan bahwa negaralah yang bertanggung jawab penuh dalam kesejahteraan masyarakat tanpa campur tangan dari dunia usaha.

Seperti konsep tanggung jawab sosial perusahaan dalam arti sempit dikemukakan oleh Friedman, (1970) sebagai berikut : *There is one and only social responsibility of business to use its sources and engage in activities designed to increase its profit as long as it stays within the rules of the game, which is to say, engages in open and free competition without deception or fraud.*

Hanya ada satu dan satu-satunya tanggung jawab sosial perusahaan yaitu menggunakan seluruh sumber dayanya dan terlibat dalam kegiatan bisnis yang dirancang

untuk meningkatkan keuntungan perusahaan sepanjang aktivitas bisnis tersebut tidak melanggar peraturan, terlibat dalam persaingan terbuka dan secara bebas, tanpa melakukan penipuan.

Menurut Friedman, perusahaan yang memiliki tanggungjawab sosial, secara fundamental sudah menyalahi (*fundamentally subversive*) nilai sistem pasar bebas. Karena tanggung jawab sosial dunia usaha satu-satunya adalah meraih keuntungan dalam koridor aturan permainan (*rules of the game*) yang benar. Asumsi Friedman menyatakan bahwa tanggung jawab sosial dunia usaha sudah diwakilkan negara melalui pajak yang dipungut dari mereka. Sedangkan bagi penganut paham ini asumsi Friedman sebenarnya merupakan bentuk dari implementasi tanggung jawab sosial perusahaan, karena dalam konteks kepemilikan perusahaan yang bergerak kearah korporasi yang bergeser dari kepemilikan pribadi menjadi kepemilikan publik, upaya perusahaan untuk meraih keuntungan sebesar-besarnya merupakan bentuk aktualisasi dari kewajiban perusahaan memenuhi tanggung jawab kepada publik pemiliknya (*shareholders*) dan secara tidak langsung kepada para pekerjanya.

Dewasa ini, pandangan klasik dari kaum liberal mulai dipertanyakan, dunia usaha dituntut tidak hanya mematuhi peraturan pemerintah (perundang-undangan) yang ada, tetapi diharapkan juga mulai menajamkan aspek moral dalam pengambilan keputusan. Meskipun pajak yang ditarik dari mereka selama ini menjadi sumber bagi kesejahteraan sosial, tetapi dinilai masih belum cukup. Terkurusnya sumber daya alam akibat dari eksploitasi berlebihan dari dunia usaha merupakan fakta bahwa tanggung jawab sosial perusahaan tidak hanya sebatas besarnya jumlah pajak yang diberikan kepada negara, namun sudah selayaknya

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

dunia usaha mulai terjun langsung dalam melakukan upaya-upaya investasi sosial (*social investment*) yang secara tak langsung sebenarnya investasi sosial ini juga berpengaruh kepada keberlangsungan dunia usaha ini dalam melakukan bisnisnya

Dalam konteks global, Konsep tanggung jawab sosial perusahaan atau *corporate social responsibility* (CSR) yang dikemukakan H. R. Bowen (1953), muncul sebagai akibat karakter perusahaan yang mencari keuntungan tanpa memerdulikan kesejahteraan karyawan, masyarakat, dan lingkungan. Selain bisa ditinjau dari aspek kajian akademis, CSR sendiri telah berkembang sebagai sebuah praktik manajerial dari suatu perusahaan sejak tahun 1950an. Sejak keluarnya keputusan pengadilan tentang sengketa antara A.P. Smith Manufacturing Co.v. Barlow et al., 1953 (New Jersey) yang melegitimasi dan melegalisasi praktik filantropi perusahaan dan keterlibatan perusahaan dalam masyarakat dalam berbagai bentuk tertentu. CSR telah dijadikan sebagai praktik bisnis yang umum (Mursitama, et al., 2011:26).

Menilik sejarahnya, gerakan CSR modern yang berkembang pesat selama dua puluh tahun terakhir ini lahir akibat desakan organisasi-organisasi masyarakat sipil dan jaringannya di tingkat global. Hingga dekade 1980-90 an, wacana CSR terus berkembang. Munculnya KTT Bumi di Rio pada 1992 menegaskan konsep *sustainability development* (pembangunan berkelanjutan) sebagai hal yang mesti diperhatikan, tak hanya oleh negara, tapi terlebih oleh kalangan korporasi yang kekuatan kapitalnya makin menggorita. Tekanan KTT Rio, terasa bermakna sewaktu James Collins dan Jerry Porras meluncurkan *Built To Last; Succesful Habits of Visionary Companies* di tahun 1994 (Wikipedia, 2008).

Lewat riset yang dilakukan, mereka menunjukkan bahwa perusahaan-perusahaan yang terus hidup bukanlah perusahaan yang hanya mencetak keuntungan semata. Sebagaimana hasil Konferensi Tingkat Tinggi Bumi (*Earth Summit*) di Rio de Janeiro Brazilia 1992, menyepakati perubahan paradigma pembangunan, dari pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) menjadi pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*).

Ada juga pendapat lain yang mengatakan bahwa, istilah CSR mulai digunakan sejak tahun 1970an dan semakin populer terutama setelah kehadiran buku *Cannibals With Forks: The Triple Bottom Line in 21st Century Business*, karya John Elkington (1998). Mengembangkan tiga komponen penting *sustainable development*, yakni *economic growth*, *environmental protection*, dan *social equity*, yang digagas *the World Commission on Environment and Development* (WCED) dalam Brundtland Report (1987), Elkington mengemas CSR ke dalam tiga fokus: 3P, singkatan dari *profit*, *planet* dan *people*. Perusahaan yang baik tidak hanya memburu keuntungan ekonomi belaka (*profit*). Melainkan pula memiliki kepedulian terhadap kelestarian lingkungan (*planet*) dan kesejahteraan masyarakat (*people*).

Pertemuan Johannesburg tahun 2002 yang dihadiri para pemimpin dunia memunculkan konsep *social responsibility*, yang mengiringi dua konsep sebelumnya yaitu *economic* dan *environment sustainability*. Ketiga konsep ini menjadi dasar bagi perusahaan dalam melaksanakan tanggung jawab sosialnya (*Corporate Social Responsibility*). Pertemuan penting UN Global Compact di Jenewa, Swiss, Kamis, 7 Juli 2007 yang dibuka Sekjen PBB mendapat perhatian media dari berbagai penjuru dunia. Pertemuan itu bertujuan meminta perusahaan untuk menunjukkan tanggung jawab dan perilaku bisnis yang sehat yang dikenal dengan *corpo-*



*rate social responsibility*. Kemudian dalam proses pengembangannya tiga *stakeholder* inti diharapkan mendukung penuh, di antaranya adalah; perusahaan, pemerintah dan masyarakat. Dalam implementasi program-program CSR, diharapkan ketiga elemen di atas saling berinteraksi dan mendukung, karenanya dibutuhkan partisipasi aktif masing-masing *stakeholder* agar dapat bersinergi, untuk mewujudkan dialog secara komprehensif (Suharto, 2007).

Definisi yang lebih luas lagi dari tanggung jawab sosial perusahaan dikemukakan oleh *Farmer* dan *Hogue* (1985; 57) sebagai: "Tanggung Jawab Sosial Perusahaan adalah dimana perusahaan dalam hal ini, mampu memberikan apa yang masyarakat inginkan dari perusahaan, yaitu untuk tidak hanya dapat menyediakan barang dan memberikan pelayanan terhadap pembeli barang mereka, tetapi juga ikut membantu memecahkan masalah-masalah seputar masyarakat"

Idealnya sebuah perusahaan yang menjalankan tanggungjawab sosial perusahaan dengan baik mampu memahami keinginan yang berkembang di masyarakat dan mengembangkan terobosan kewiraswastaan (*entrepreneurial*) yang didasarkan pada kompetensi unggulan (*distinctive competencies*) yang pada akhirnya akan menjadi keunggulan daya saing (*competitive advantage*) yang menjadi bahan bakar untuk pengaruh sosial (*Societal impact*) kepada masyarakat dan seluruh *stakeholdernya*. Dimana kesemuanya itu akan mendongkrak reputasi perusahaan dimata *stakeholder* yang juga akan menjadi potensi keunggulan perusahaan. Dilihat dari penjelasan-penjelasan di atas, jelaslah bahwa posisi dunia usaha ternyata tidak lagi dapat dilihat sebagai bagian yang terpisah dari lingkungan masyarakat sekitarnya. Konsekuensinya dunia usaha kini harus memikirkan nasib dan kebutuhan *stakeholders*-nya dan bukan hanya *shareholders*-nya serta menyelaraskan kegiatan-kegiatannya dengan kepentingan masyarakat.

Dalam wacana yang lain, Henry Etzkowitz (2008) dalam bukunya *The Triple Helix, University-Industry-Government Innovation in Action*, menjelaskan model inovasi baru dan membantu mahasiswa, peneliti, dan pembuat kebijakan dalam menangani pertanyaan-pertanyaan seperti: Bagaimana kita meningkatkan peran universitas dalam pembangunan ekonomi dan sosial regional? Bagaimana pemerintah, di semua tingkatan, mendorong warga negara untuk berperan aktif dalam mempromosikan inovasi dalam inovasi dan, bagaimana warga Negara bisa mendorong pemerintah mereka? Bagaimana perusahaan berkolaborasi dengan satu sama lain dan dengan universitas dan pemerintah untuk menjadi lebih inovatif? Apa elemen kunci dan tantangan untuk mencapai tujuan?

Definisi dan konsep CSR sangat menentukan pendekatan audit program CSR. Sayangnya, belum ada definisi CSR yang secara universal diterima oleh berbagai lembaga. Beberapa definisi CSR di bawah ini menunjukkan keragaman pengertian CSR menurut berbagai organisasi (Majalah Bisnis dan CSR, 2007; Wikipedia, 2008; Sukada dan Jalal, 2008).

- *World Business Council for Sustainable Development*: Komitmen berkesinambungan dari kalangan bisnis untuk berperilaku etis dan memberi kontribusi bagi pembangunan ekonomi, seraya meningkatkan kualitas kehidupan karyawan dan keluarganya, serta komunitas lokal dan masyarakat luas pada umumnya.
- *International Finance Corporation*: Komitmen dunia bisnis untuk memberi kontribusi terhadap pembangunan ekonomi berkelanjutan melalui kerjasama dengan karyawan, keluarga mereka, komunitas lokal dan masyarakat luas untuk meningkatkan kehidupan mereka melalui cara-cara yang baik bagi bisnis maupun pembangunan.

## Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial

- *Institute of Chartered Accountants, England and Wales*: Jaminan bahwa organisasi-organisasi pengelola bisnis mampu memberi dampak positif bagi masyarakat dan lingkungan, seraya memaksimalkan nilai bagi para pemegang saham (shareholders) mereka.
- *Canadian Government*: Kegiatan usaha yang mengintegrasikan ekonomi, lingkungan dan sosial ke dalam nilai, budaya, pengambilan keputusan, strategi, dan operasi perusahaan yang dilakukan secara transparan dan bertanggung jawab untuk menciptakan masyarakat yang sehat dan berkembang.
- *European Commission*: Sebuah konsep dengan mana perusahaan mengintegrasikan perhatian terhadap sosial dan lingkungan dalam operasi bisnis mereka dan dalam interaksinya dengan para pemangku kepentingan (stakeholders) berdasarkan prinsip kesukarelaan.
- *CSR Asia*: Komitmen perusahaan untuk beroperasi secara berkelanjutan berdasarkan prinsip ekonomi, sosial dan lingkungan, seraya menyeimbangkan beragam kepentingan para stakeholders.

### Perspektif Strategi CSR

Perspektif Teoritis	Argument Utama	Penulis Utama Strategy CSR
Teori Agency	CSR didorong oleh perilaku manager sendiri atas pengeluaran <i>shareholder</i>	Friedman 1962: Wright and Ferris 1997
Teori Permainan (Game Theory)	CSR sebagai perdagangan antara biaya sekarang dan manfaat masa depan	Prasad 2005
Teori Institusional	CSR didorong oleh penyesuaian diantara konteks institusi yang berbeda	Doh and Guay 2006: Jennings and Zandbergen 1995

## Perspektif Kebijakan Sosial yang Memberikan ...

Pandangan Berbasis-Sumber dalam Manajemen strategis	CSR dapat diperlakukan sebagai keterampilan khusus atau kemampuan untuk memperoleh suatu keuntungan kompetitif	Hart 1995; Russo and Fouts 1997
Teori Stakeholder	CSR didorong oleh hubungan dengan actor-aktor eksternal khusus	Clarkson 1995; Freeman 1984
Teori stewardship	CSR didorong oleh perintah moral manager untuk melakukan sesuatu yang 'benar'	Donaldson and Davis 1991
Teori Perusahaan	CSR didorong oleh penawaran atau permintaan bagi aktifitas social dalam pasar	Baron 2001; McWilliams and Siegel 2001

Sumber: Largely adapted from McWilliams et al.2006; in Frynas 'Beyond Corporate Social Responsibility Oils multinationals and Social challenges' 2009.

Sedangkan Garriga & Mele (2004) memetakan teori-teori CSR ke dalam empat kelompok besar berdasarkan konsep Parson mengenai AGIL (*adaptation, goal attainment, integration and latent maintenance*) yang berkembang saat ini, sebagai berikut:

1. Kelompok pertama yang berasumsi bahwa perusahaan adalah instrumen untuk menciptakan kesejahteraan dan bahwa ini merupakan satu-satunya tanggung jawab sosial. Hanya aspek ekonomi dari interaksi antara bisnis dan masyarakat yang dipertimbangkan. Jadi sekiranya terdapat aktivitas sosial yang diterima, jika dan hanya jika hal tersebut konsisten dengan penciptaan kesejahteraan. Kelompok teori ini dapat disebut *instrumental theories* karena mereka memahami CSR sebagai alat belaka untuk memperoleh keuntungan.
2. Kelompok kedua yang melihat kekuatan sosial dari perusahaan yang menjadi tekanan, khususnya dalam

## Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial

hubungannya dengan masyarakat dan tanggungjawabnya dalam arena politis berkaitan dengan kekuatan ini. Hal tersebut mengarahkan perusahaan untuk menerima tugas-tugas dan hak-hak sosial atau berpartisipasi dalam kerjasama sosial tertentu. Kita dapat menyebut kelompok ini dengan *political theories*.

3. Kelompok ketiga termasuk teori-teori yang mempertimbangkan bisnis seharusnya *to integrate* tuntutan sosial. Biasanya berpendapat bahwa bisnis tergantung pada masyarakat untuk kelanjutan dan pertumbuhannya, bahkan untuk keberadaan bisnisnya sendiri. Kelompok ini adalah *integrative theories*.
4. Kelompok keempat teori dari pemahaman hubungan antara bisnis dan masyarakat adalah penanaman nilai-nilai etis. Hal tersebut mengarahkan visi CSR dari suatu perspektif etis dan sebagai konsekuensinya, perusahaan harus menerima tanggung jawab sosial sebagai sebuah kewajiban etis di atas pertimbangan lainnya. kelompok ini disebut dengan *ethical theories*.

Sedangkan menurut Frynas (2009) secara singkat melihat bahwa pertimbangan perusahaan untuk melakukan kegiatan CSR antara lain umumnya karena alasan-alasan berikut:

1. Untuk memenuhi regulasi, hukum dan aturan
2. Sebagai investasi sosial perusahaan untuk mendapatkan image yang positif
3. Bagian dari strategi bisnis perusahaan
4. Untuk memperoleh *licence to operate* dari masyarakat setempat
5. Bagian dari *risk management* perusahaan untuk meredam dan menghindari konflik sosial.

Sekarang, seiring dengan makin kompleksnya kepemilikan sebuah usaha, Konsep CSR menjadi meluas maknanya, salah satunya adalah "Niat baik dan Komitmen dari perusahaan untuk memberikan kontribusi terhadap peningkatan kualitas hidup masyarakat, keberlanjutan pengembangan masyarakat, ekonomi lokal sehingga memberikan kontribusi juga terhadap keberlanjutan perusahaan. Kegiatan tersebut harus dimulai dengan membangun hubungan yang harmonis antara perusahaan dan lingkungannya dalam arti yang luas.

Dengan pengertian di atas isu-isu tentang konsep CSR, pengembangan model CSR (CSR Models) mengalami pergeseran dari perspektif shareholder ke perspektif stakeholder, artinya kehadiran perusahaan harus dilihat dari dan untuk mereka yang memiliki kepentingan terhadap perusahaan, dalam hal ini tidak hanya pemilik bisnis saja akan tetapi diperluas dalam kelompok yang lebih lebar.

Pembentukan ISO 26000 ini diawali ketika pada tahun 2001 badan ISO meminta ISO on Consumer Policy atau COPOLCO merundingkan penyusunan standar Corporate Social Responsibility. Selanjutnya badan ISO tersebut mengadopsi laporan COPOLCO mengenai pembentukan "*Strategic Advisory Group on Social Responsibility*" pada tahun 2002. Perubahan ini, menurut komite bayangan dari Indonesia, disebabkan karena pedoman ISO 26000 diperuntukan bukan hanya bagi korporasi tetapi bagi semua bentuk organisasi, baik swasta maupun publik. ISO 26000 menyediakan standar pedoman yang bersifat sukarela mengenai tanggung jawab sosial suatu institusi yang mencakup semua sektor badan publik ataupun badan privat baik di negara berkembang maupun negara maju.

Dengan ISO 26000 ini akan memberikan tambahan nilai terhadap aktivitas tanggung jawab social yang ber-

## Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial

kembang saat ini dengan cara: 1) mengembangkan suatu konsensus terhadap pengertian tanggung jawab sosial dan isunya; 2) menyediakan pedoman tentang penterjemahan prinsip-prinsip menjadi kegiatan-kegiatan yang efektif; dan 3) memilah praktek-praktek terbaik yang sudah berkembang dan disebarluaskan untuk kebaikan komunitas atau masyarakat internasional.

ISO 26000 menempatkan CSR sebagai pendekatan yang integrative dan holistik, serta saling ketergantungan antara ruang lingkup CSR dengan *core business* perusahaan. Adapun ruang lingkup CSR yang menjadi standar dari ISO 26000 adalah *the environment, community involvement and development, human rights, labour practices, fair operating practices* dan *consumer issues*. Relasi antara ruang lingkup CSR tersebut dapat dilihat dari gambar yang sertakan dalam lampiran ISO 26000 (dalam Jalal 2011).



Sumber: Cakupan CSR (sumber ISO 26000: 2010 Guidance on Social Responsibility dalam Jalal 2011)

### **CSR dan Pengembangan Masyarakat (*Community Development*)**

Community Development merupakan bagian dari pelaksanaan Corporate Social Responsibility (CSR) atau tanggungjawab sosial perusahaan yang dilaksanakan untuk memberikan kontribusi bagi pembangunan berkelanjutan dengan berfungsi sebagai modal dalam pengembangan kegiatan-kegiatan ekonomi lainnya. Praktik paling terkenal dari CSR adalah *Community Development* (Comdev), walau keduanya tidaklah dapat disamakan. Comdev didefinisikan sebagai upaya sistematis meningkatkan kemampuan masyarakat, terutama kelompok-kelompok paling tidak beruntung, dalam pemenuhan kebutuhan berdasarkan potensi seluruh sumberdaya yang dapat diaksesnya. Comdev memiliki sejarah panjang dalam praktek pekerjaan sosial (Payne, 1995; Suharto, 1997). Sebagai sebuah metode pekerjaan sosial, Comdev memungkinkan pemberi dan penerima pelayanan terlibat dalam proses perencanaan, pengawasan dan evaluasi. Comdev meliputi berbagai pelayanan sosial yang berbasis masyarakat mulai dari pelayanan preventif untuk anak-anak sampai pelayanan kuratif dan pengembangan untuk keluarga yang berpendapatan rendah.

Kepedulian terhadap lingkungan sekitar mendorong perusahaan melakukan kegiatan CSR dalam bentuk pemberdayaan masyarakat lokal yang ada di sekitar perusahaan, dimana masyarakat yang berdaya dan peduli akan menjamin keberadaan dan kelangsungan hidup perusahaan tersebut. Hal ini dilakukan karena di era global ini, sebuah citra diri (*brand image*) tidak bisa lagi dibangun dengan hanya mengandalkan dari iklan atau *public relation* saja, akan tetapi juga harus ditunjukkan oleh akuntabilitasnya kepada kepentingan masyarakat (publik).



## Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial

Dalam konsep CSR yang mengejar *triple bottom line* ini, perusahaan tidak lagi mengandalkan pada kemampuannya untuk memperoleh profit, namun juga harus menaruh perhatiannya pada kesejahteraan masyarakat dan kelestarian lingkungannya. CSR adalah salah satu cara yang dipakai perusahaan untuk meningkatkan citra yang positif. Dengan adanya CSR ini diharapkan masyarakat akan memberikan dukungan dan kepercayaan penuh terhadap keberadaan perusahaan. Dukungan dan kepercayaan penuh masyarakat terhadap keberadaan perusahaan inilah yang akan menghasilkan citra positif dari perusahaan. Citra positif dari perusahaan di mata masyarakat sangat berpengaruh terhadap kemajuan, perkembangan dan eksistensi perusahaan.

Implikasi dari pedoman ISO 26000 tersebut membuat prinsip-prinsip *good corporate governance*, yang menjadi pijakan untuk mengukur keberhasilan program CSR. CSR yang baik memadukan empat prinsip *good corporate governance*, yakni *fairness, transparency, accountability* dan *responsibility*, secara harmonis, karena perbedaan mendasar diantara keempat prinsip. Tiga prinsip pertama cenderung bersifat *shareholders-driven*, karena lebih memerhatikan kepentingan pemegang saham perusahaan. Sementara itu, prinsip *responsibility* lebih mencerminkan *stakeholders-driven*, karena lebih mengutamakan pihak-pihak yang berkepentingan terhadap eksistensi perusahaan. Di sini, perusahaan bukan saja dituntut mampu menciptakan nilai tambah (*value added*) produk dan jasa bagi *stakeholders* perusahaan, melainkan pula harus sanggup memelihara kesinambungan nilai tambah yang diciptakannya itu. Dalam prinsip *responsibility* ini pendekatan *community development* semakin banyak diterapkan karena lebih mendekati konsep *empowerment* dan *sustainable development* (Supomo dalam Suharto 2008)

Berdasarkan tinjauan dari beberapa peneliti, pelaksanaan CSR di negara berkembang lebih cenderung ke arah program *comdev* (lihat Kemp 2001, Susanto 2007, Sukada dkk 2007, Mursitama dkk 2011). Seperti contoh, Lembaga Konsultan A+ CSR Indonesia (2009), menyatakan bahwa program *comdev* adalah praktik CSR paling populer di Indonesia karena dianggap sebagai langkah strategis perusahaan berkontribusi positif bagi pembangunan rakyat Indonesia. Oleh karena itulah CSR saat ini memiliki peran penting dalam kancah pembangunan internasional. Di Negara berkembang, aktivitas-aktivitas CSR mengutamakan pengembangan aspek pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan masyarakat di level lokal melalui program *comdev*. Bahkan melalui CSR ini perusahaan juga berkomitmen untuk berperan serta pada pencapaian United Nations Millennium Development Goals (MDGs) (Fynas 2009: 103).

Menurut Wibisono (2007:27) Program pengembangan masyarakat dalam CSR Indonesia dapat dibagi dalam tiga kategori yaitu:

a. *Community Relations*

Yaitu kegiatan-kegiatan yang menyangkut pengembangan kesepahaman melalui komunikasi dan informasi kepada para pihak yang terkait. Dalam kategori ini, program lebih cenderung mengarah pada bentuk-bentuk kedermwawanan (*charity*) perusahaan.

b. *Community Services*

Merupakan pelayanan perusahaan untuk memenuhi kepentingan masyarakat atau kepentingan umum. Inti dari kategori ini adalah memberikan kebutuhan yang ada di masyarakat dan pemecahan masalah dilakukan oleh masyarakat sendiri sedangkan perusahaan hanyalah sebagai fasilitator dari pemecahan masalah tersebut.

c. *Community Development*

Adalah program-program yang berkaitan dengan memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat untuk menunjang kemandiriannya, seperti pembentukan usaha industri kecil lainnya yang secara alami anggota masyarakat sudah mempunyai pranata pendukungnya dan perusahaan memberikan akses kepada pranata sosial yang ada tersebut agar dapat berlanjut. Dalam kategori ini, sasaran utama adalah kemandirian komunitas.

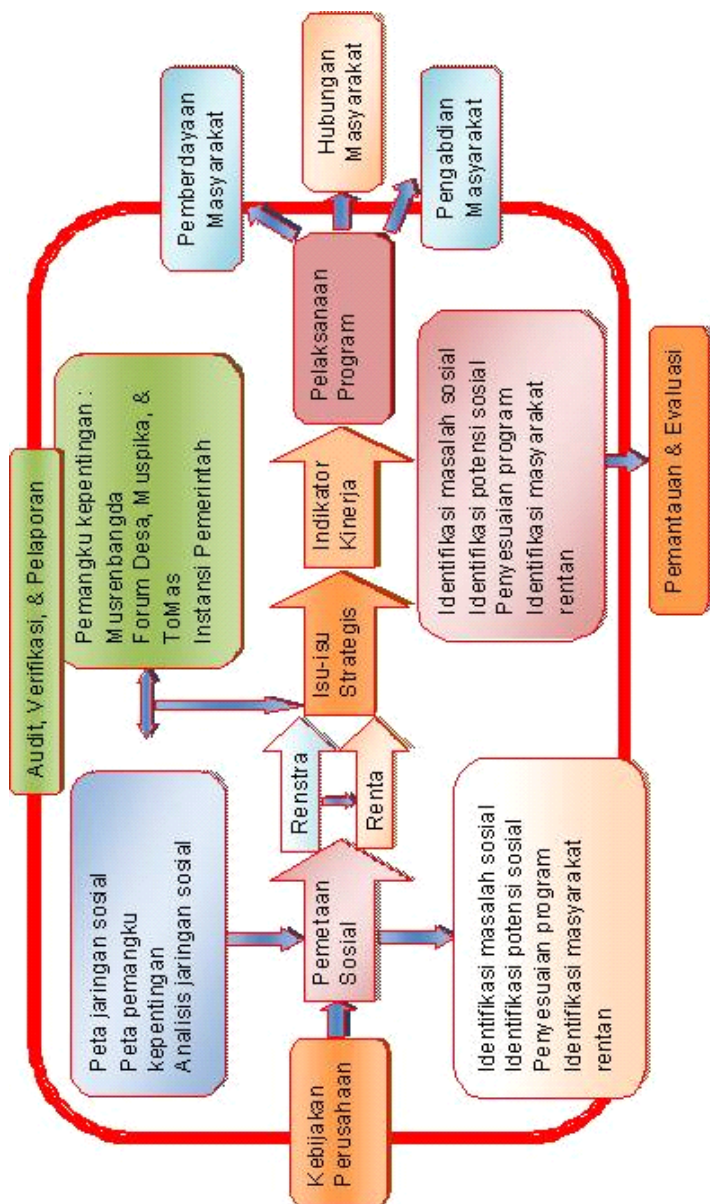
Pengembangan masyarakat (*community development*) sebagai salah satu model pendekatan pembangunan (*bottom up approach*) merupakan upaya melibatkan peran aktif masyarakat beserta sumber daya lokal yang ada. Dan dalam pengembangan masyarakat hendaknya diperhatikan bahwa masyarakat punya tradisi, dan punya adat-istiadat, yang kemungkinan sebagai potensi yang dapat dikembangkan sebagai modal sosial.

Konsep dan perspektif *Community Development* (CD) memang begitu luas, karena itu memerlukan pemahaman yang lebih mendalam. Disamping metodologinya harus benar, kaidah-kaidahnya juga harus tepat. Melaksanakan CD hanya dengan mendengar masukan dari masyarakat saja, atau sebaliknya hanya mengandalkan inovasi dari pelaksana CD saja, juga bisa menjebak masyarakat kepada ketergantungan baru. Hasilnya masyarakat bukannya menjadi mandiri dan dapat mencari alternatif kehidupan untuk menyejahterakan diri, tapi justru malah menjadi masyarakat peminta terus-menerus. Akibatnya, pada saat proyek CD selesai, masyarakat tetap tidak mandiri. Oleh karena itu kegiatan CD yang relevan adalah dalam bentuk kemitraan dengan berbagai pemangku kepentingan yang didedikasikan pada peningkatan pendapatan (ekonomi)

atau kesejahteraan masyarakat, masalah penyediaan lapangan kerja, peningkatan pendidikan, kesehatan masyarakat, penguatan kelembagaan lokal serta tersedianya infrastruktur yang memadai.

Oleh sebab itulah diperlukan transformasi bagi orientasi filantropik perusahaan, dari hibah sosial ke hibah pembangunan, karena hibah sosial umumnya adalah hibah yang diberikan untuk memenuhi keperluan sesaat dan bersifat konsumtif. Sedangkan hibah yang bersifat pembangunan atau pemberdayaan, keberlanjutannya lebih terpelihara. Program *community development* dapat dikatakan baik dan berhasil bilamana program tersebut tetap mampu berjalan secara berkelanjutan, mandiri, dan berkembang, serta tidak bergantung lagi kepada anggaran, donatur, atau kalangan inisiator program itu sendiri. Bilapun pada awal program ada peran serta donator atau inisiator program, namun hal itu lebih bersifat stimulan (perangsang) dan inkubatif (penyiapan/pematangan). Ini berarti, masyarakat harus mampu menjalankan programnya secara mandiri, menghasilkan keuntungan (*income*) dan kegiatannya, yang selanjutnya dikelola untuk keberlanjutan program tersebut dan tentunya untuk meningkatkan kesejahteraan mereka. Kata kuncinya adalah bagaimana masyarakat bisa mengakses sumber daya modal, keterampilan dan keahlian, teknologi tepat guna dan tentunya akses pasar yang mampu menampung hasil karya mereka secara berlanjut dan saling menguntungkan. Oleh sebab itu dalam *Community Development* di perusahaan perlu perencanaan sebagaimana terlihat dalam gambar berikut.

### Proses Perencanaan Program



Sumber: modifikasi penulis

Kalau ditelaah secara seksama, maka tujuan utama pendekatan CD adalah bukan sekedar membantu atau memberi barang kepada sipenerima. Melainkan berusaha agar sipenerima memiliki kemampuan atau kapasitas untuk mampu menolong dirinya sendiri. Dengan kata lain, semangat utama CD adalah pemberdayaan masyarakat. Oleh karena itu kegiatan CD biasanya diarahkan pada proses pemberkuasaan, peningkatan kukuasaan atau penguatan kemampuan para penerima pelayanan.

Untuk mencapai masyarakat yang berdaya maka mereka harus bekerja (*job*), menghasilkan (*productive*), berpendapatan (*income*), menguntungkan (*profit*), bekerjasama atas dasar saling menguntungkan (*networking*), dan tentunya kuat menjaga komitmen (*commitment*). Dalam implementasi CD inilah potensi modal sosial (*social capital*) komunitas lokal dapat dimanfaatkan dan didayagunakan agar makna yang terkandung dalam CD benar-benar dapat terlaksana. Pandangan masyarakat terhadap implementasi kegiatan CSR ini sangat penting untuk dilihat karena masyarakat merupakan salah satu stakeholder yang memberikan kontribusi terhadap proses penciptaan kesejahteraan perusahaan (*wealth creation*).

Oleh karena itulah, proses penciptaan kesejahteraan perusahaan tidak seharusnya dipandang dari satu sisi saja yaitu dari perspektif perusahaan, akan tetapi juga dari perspektif stakeholder. Bila menilik praktik CSR selama ini tampaknya belum begitu banyak perusahaan yang menjalankan aktivitas CSR dalam bentuk program-program pemberdayaan, utamanya yang melibatkan banyak pihak (*multi-stakeholder*). Bahwa program pemberdayaan pada umumnya memiliki keluaran yang berdampak jangka panjang. Di dalam program pemberdayaan, biasanya ada tiga hal yang menjadi fokus perhatian. Pertama: kemandirian

material (peningkatan ekonomi komunitas sasaran). Hal ini meliputi peningkatan dari segi pendapatan usaha, asset dan omset usaha, jumlah tabungan dan hal-hal lain yang bersifat ekonomi.

Kemandirian ini diharapkan mampu mengurangi tingkat kemiskinan, meningkatkan daya beli dan menggerakkan sektor-sektor riil yang pada akhirnya menggerakkan ekonomi masyarakat bawah secara umum. Kedua: kemandirian intelektual (bertambahnya pengetahuan, keterampilan dan etos kerja kelompok sasaran). Penting bagi masyarakat untuk ditingkatkan kapasitas pengetahuan, keterampilannya dan etos kerjanya. Kehidupan yang semakin berkembang dan dinamis menuntut sumber daya manusia yang memiliki kemandirian intelektual yang memadai agar tidak tergilas oleh perkembangan ekonomi global. Ketiga: kemandirian kelembagaan (dimana komunitas sasaran memiliki organisasi lokal yang mampu menjamin kelangsungan kegiatan pemandirian ini nantinya). organisasi/lembaga lokal merupakan wadah bagi anggotanya agar punya posisi tawar yang kuat dalam menyalurkan aspirasi, memperjuangkan hak-hak mereka, dan mampu mengakses sumber-sumber informasi, lembaga keuangan formal dan lain-lain.

Program pemberdayaan yang direncanakan, dilaksanakan dan dimonitoring dengan baik, diharapkan mampu meningkatkan keberdayaan masyarakat penerima manfaat program tersebut agar bisa membawa manfaat yang lebih luas. Di sisi lain, patut dicermati program-program CSR yang berkisar pada praktik charity atau yang bersifat temporer, pada umumnya berdampak pada masyarakat menjadi mempunyai budaya ketergantungan dan kemalasan. Pemberdayaan membawa semangat dan berorientasi kemandirian. Sinergi lembaga pendampingan dan kalangan korporat

melalui CSR, berpotensi untuk rnenumbuh-kembangkan iiwa-jiwa mandiri di masyarakat.

### **CSR dan Stakeholders**

Dalam menjalankan kegiatan usahanya, perusahaan berinteraksi dengan beberapa pihak yang mempunyai kepentingan (*stakes*) pada perusahaan dan menginginkan agar perusahaan bertindak sesuai dengan harapannya. Juga, demi kepentingan bisnis perusahaan, sudah selayaknya perusahaan memerhitungkan pula mereka yang dapat memengaruhi operasinya. Ini mengacu ke salah satu konsep manajemen yang paling terkenal: "*stakeholder*" atau pemangku kepentingan. Istilah ini, sebagaimana yang telah dijabarkan, mengacu pada "*persons and groups that affect, or are affected by, an organization's decisions, policies, and operations*". Kata "*stake*" di sini bermakna kepentingan atau klaim terhadap perusahaan.

*Stakeholders* dapat mencakup karyawan dan keluarganya, pelanggan, pemasok, masyarakat sekitar perusahaan, lembaga-lembaga swadaya masyarakat, media massa dan pemerintah selaku regulator. Jenis dan prioritas stakeholders relatif berbeda antara satu perusahaan dengan lainnya, tergantung pada core bisnis perusahaan yang bersangkutan (Supomo, 2004). *Stakeholder* adalah semua pihak baik internal maupun eksternal yang memiliki hubungan baik bersifat mempengaruhi maupun dipengaruhi, bersifat langsung maupun tidak langsung oleh perusahaan (Dobrea, 2010). Dengan demikian, *stakeholder* merupakan pihak seperti pemerintah, perusahaan, masyarakat sekitar, lingkungan, lembaga diluar perusahaan (LSM dan sejenisnya), lembaga pemerhati lingkungan, para pekerja perusahaan, kaum minoritas dan lain sebagainya yang keberadaannya sangat mempengaruhi perusahaan.



## Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial

Untuk memenuhi kontrak sosialnya (*social contract*) dalam masyarakat, perusahaan dihadapkan kepada beberapa tanggung jawab sosial secara simultan kepada para pemangku kepentingan. Yang dimaksud pemangku kepentingan disini adalah orang atau kelompok yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh berbagai keputusan, kebijakan, maupun operasi perusahaan (Post dalam Solihin, 2008). Jones (dalam Solihin, 2008) selanjutnya mengklasifikasikan pemangku kepentingan tersebut ke dalam dua kategori, yaitu: 1. *Inside stakeholders*, terdiri atas orang-orang yang memiliki kepentingan dan tuntutan terhadap sumber daya perusahaan serta berada di dalam organisasi perusahaan. Yang termasuk ke dalam kategori *inside stakeholders* adalah pemegang saham (*stockholders*), para manajer (*managers*), dan karyawan (*employees*). 2. *Outside stakeholders*, terdiri atas orang-orang maupun pihak-pihak (*constituencies*) yang bukan pemilik perusahaan, bukan pemimpin perusahaan, dan bukan pula karyawan perusahaan, namun memiliki kepentingan terhadap perusahaan dan dipengaruhi oleh keputusan serta tindakan yang dilakukan oleh perusahaan. Yang termasuk ke dalam kategori *outside stakeholders* adalah pelanggan (*customers*), pemasok (*suppliers*), pemerintah (*government*), masyarakat lokal (*local communities*), dan masyarakat secara umum (*general public*).

Teori legitimasi menjelaskan perusahaan melakukan kegiatan usaha dengan batasan-batasan yang ditentukan oleh norma-norma, nilai-nilai sosial dan reaksi terhadap batasan tersebut mendorong pentingnya perilaku organisasi dengan memperhatikan lingkungan (Chariri, 2007: 411). Gray et al. (1994) berpendapat bahwa teori legitimasi dan teori stakeholder merupakan perspektif teori yang berada dalam kerangka teori ekonomi politik. Karena pengaruh masyarakat luas dapat menentukan alokasi sumber ke-

uangan dan sumber ekonomi lainnya, perusahaan cenderung menggunakan kinerja berbasis lingkungan dan pengungkapan informasi lingkungan untuk membenarkan atau melegitimasi aktivitas perusahaan di mata masyarakat. Teori legitimasi memfokuskan pada interaksi antara perusahaan dengan masyarakat.

Organisasi berusaha menciptakan keselarasan antara nilai-nilai sosial yang melekat pada kegiatannya dengan norma-norma perilaku yang ada dalam sistem sosial masyarakat dimana organisasi adalah bagian dari sistem tersebut. Selama kedua sistem nilai tersebut selaras, kita dapat melihat hal tersebut sebagai legitimasi perusahaan. Ketika ketidakselarasan aktual atau potensial terjadi antara kedua sistem nilai tersebut, maka akan ada ancaman terhadap legitimasi perusahaan. Ini berarti bahwa keberadaan perusahaan dalam masyarakat akan tetap berlanjut jika tindakan perusahaan sejalan dengan nilai-nilai masyarakat dimana perusahaan beroperasi. Gray et al. (1995) menyatakan bahwa perusahaan yang melaporkan kinerjanya berpengaruh terhadap nilai sosial dimana perusahaan tersebut beroperasi. Hal ini disebabkan karena legitimasi dipengaruhi oleh kultur, interpretasi masyarakat yang berbeda, sistem politik dan ideologi pemerintah.

Teori Legitimasi dan teori stakeholder memberikan kerangka dasar pola pikir penggeseran pengelolaan ke *stakeholders orientation* tersebut. Esensi teori legitimasi menjelaskan bahwa untuk menjamin dan menjaga keberpihakan (legitimasi) *stakeholders* baik internal maupun eksternal, perusahaan perlu menjamin *congruences* antara keberadaan dan tujuan perusahaan terhadap pengharapan *stakeholders* (Gray. et al., 1996; Deegan, 2000; Gary O'Donovan, 2000).

## Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial

Untuk dapat menjadi pemangku kepentingan, terutama untuk memengaruhi perusahaan seseorang atau sebuah kelompok harus memiliki atribut tertentu. Menurut Ronald Mitchell, Bradley Agle dan Donna Wood (1997), tiga atribut yang penting adalah *power*, *legitimacy* dan *urgency*. *Power* berarti kemampuan untuk memengaruhi perusahaan dan apabila perlu menggunakan paksaan ketika perusahaan melakukan perlawanan atas kepentingannya. *Legitimacy* berarti dukungan atas tindakan yang dilakukan pemangku kepentingan terhadap perusahaan, yang bisa berasal dari berbagai macam nilai atau norma yang ada di masyarakat. Sementara, *urgency* berarti derajat kepentingan suatu isu atau klaim dari pemangku kepentingan, termasuk di dalamnya sensitivitas waktu bagi pemenuhannya oleh perusahaan. Driscoll dan Starik (2004)<sup>9</sup> kemudian menambahkan *proximity* sebagai atribut penting bagi pemangku kepentingan, dengan definisi sebagai fakta kedekatan dalam ruang, waktu atau urutan. Semakin banyak atribut di atas dimiliki oleh orang atau kelompok, semakin signifikan posisinya sebagai pemangku kepentingan.

Kalau lingkungan alam ditimbang dengan keempat kriteria itu, ia memiliki keabsahan yang sangat tinggi sebagai pemangku kepentingan perusahaan. Kalau lingkungan rusak, perusahaan tidak lagi dapat berusaha darinya. Ini menandakan bahwa lingkungan memiliki *power*. Sementara *legitimacy*nya diperoleh dari hukum positif, hukum adat dan norma lain yang menyatakan pentingnya perlindungan atas lingkungan. *Urgency* penyelesaian berbagai masalah lingkungan juga sangat tinggi, mengingat kita tidak dapat hidup kalau kerusakan alam terus terjadi. Dengan kondisinya yang mengelilingi kita semua, maka atribut *proximity* jelas dimiliki lingkungan. Perimbangan atas keempatnya membuat Driscoll dan Starik menyatakan

status lingkungan sebagai pemangku kepentingan adalah primordial, yang berarti “ berada pada urutan pertama dalam urutan waktu atau primer dan fundamental”. Tanggung jawab sosial perusahaan dapat dimulai dalam lingkungan perusahaan dengan membina hubungan kerja yang baik diberbagai tingkatan kedudukan yang ada di perusahaan seperti misalnya memperhatikan kesejahteraan karyawan dan para buruh. Menciptakan budaya keterbukaan (*transparency*) diantara para karyawan dengan manajemen perusahaan, baik terhadap berbagai informasi mengenai peraturan perusahaan, misalnya insentif, tunjangan-tunjangan maupun informasi lain yang berkaitan dengan kemajuan dan kemunduran perusahaan termasuk kinerja direksi (Tjager, 2002 : 145). Selain hubungan di dalam perusahaan (*internal*), perusahaan dalam mengendalikan roda bisnisnya juga berinteraksi dengan pihak-pihak di luar perusahaan (*eksternal*) seperti pemerintah, pemasok dan masyarakat (Tjager, 2002 : 145).

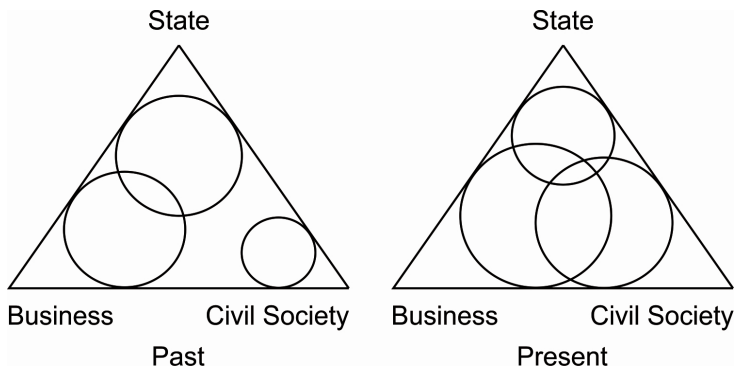
Menurut Zwart (2002) di dalam Marrewijk (2003), bisnis membentuk sebuah hubungan segitiga yang sangat penting bersama negara dan masyarakat sipil. Setiap unsur memiliki suatu mekanisme tertentu yang mengatur perilaku mereka dan memenuhi peran di dalam masyarakat. Secara umum, negara bertanggung jawab untuk membuat dan mempertahankan undang-undang (kontrol), bisnis bertanggung jawab menciptakan kekayaan melalui persaingan dan perusahaan (pasar), dan masyarakat sipil bertanggung jawab membangun dan membentuk masyarakat melalui aksi gabungan (*collective action*) dan partisipasi. Sejak masyarakat memperoleh pengaruh, pemerintah dan bisnis telah merespon aksi gabungan masyarakat sipil, gereja dan khususnya LSM-LSM. Aksi koreksi (*correction action*) seperti reputasi perusahaan yang membahayakan, menegur per-

## Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial

usaha-perusahaan untuk menerapkan pendekatan-pendekatan yang lebih berkelanjutan (*sustainable approaches*) di dalam bisnis mereka.

Hubungan segitiga antara negara, perusahaan dan masyarakat digambarkan sebagai berikut:

1. legislation and maintenance (control)
2. competition and cooperation (market)
3. collective action and participation



Gambar2. 1. Hubungan Segitiga Negara, Perusahaan dan Masyarakat (Zwarl,2002, dalam Marrewijk (2003).

Dahulu, terdapat keadaan di mana adanya batasan tanggung jawab dan peran-peran yang jelas bagi pemerintah dan bisnis, keduanya mempunyai hubungan yang independen, dan dampak yang dirasakan masyarakat sipil biasanya diabaikan. Berhubung adanya kompleksitas yang tumbuh di dalam dunia bisnis dan pemerintahan mewujudkan hubungan yang paling bergantung diantara mereka. Sejak mekanisme kerjasama (kordinasi) diantara mereka sudah tidak sanggup mengatur berbagai pokok masalah yang kontemporer di dalam masyarakat, maka pengaruh masyarakat sipil semakin meningkat. Berbagai perwakilan masyarakat menekankan pendekatan dan nilai

baru di mana politik dan bisnis tidak dapat lagi diabaikan. Sekarang, pemerintah mengalihkan isu sosial ke dalam otoritas perusahaan. LSM dan stakeholder lain mengharapkan adanya partisipasi dan keterlibatan dan meminta transparansi yang lebih baik (Marrewijk, 2003:6-7)

Dalam menjalankan kegiatan usahanya, perusahaan berinteraksi dengan beberapa pihak yang mempunyai kepentingan (*stakes*) pada perusahaan dan menginginkan agar perusahaan bertindak sesuai dengan harapannya. Pihak-pihak, yang biasa disebut sebagai *stakeholders* tersebut, dapat dikelompokkan dalam dua kategori : internal dan eksternal. Stakeholder di dalam organisasi perusahaan adalah, setiap kelompok atau individual yang dapat mempengaruhi ataupun dipengaruhi oleh pencapaian tujuan-tujuan organisasi. *Stakeholders* adalah para pihak baik internal (karyawan), maupun para pihak eksternal (pemerintah, LSM, masyarakat, lingkungan, organisasi pemuda, organisasi sosial, investor, kreditor, pelanggan, calon pelanggan, supplier dan sejenisnya) (Kasali, 2005).

Pada umumnya ada dua kelompok *stakeholders* : kelompok primer dan kelompok sekunder. Kelompok primer terdiri dari pemilik modal atau saham, kreditor karyawan, pemasok, konsumen, penyalur dan pesaing atau rekanan. Kelompok sekunder terdiri dari pemerintah setempat, pemerintah asing, kelompok sosial, media massa, kelompok pendukung, masyarakat pada umumnya dan masyarakat setempat. Yang paling penting diperhatikan dalam suatu kegiatan bisnis tertentu saja adalah kelompok primer karena hidup matinya, berhasil tidaknya bisnis suatu perusahaan sangat ditentukan oleh relasi yang saling menguntungkan yang dijalin dengan kelompok primer tersebut. Yang berarti demi keberhasilan dan kelangsungan bisnis suatu perusahaan, perusahaan tersebut tidak boleh merugikan satu

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

pun kelompok *stakeholders* primer di atas. Dengan kata lain, perusahaan tersebut harus menjalin relasi bisnis yang baik dan etis dengan kelompok tersebut: jujur, bertanggung jawab dalam penawaran barang dan jasa, bersikap adil terhadap mereka, dan saling menguntungkan satu sama lain. Di sinilah kita menemukan bahwa prinsip etika menemukan tempat penerapannya yang paling konkret dan sangat sejalan dengan kepentingan bisnis untuk mencari keuntungan.

Dalam kaitan dengan kelompok sekunder, perlu dikatakan bahwa dalam situasi tertentu kelompok ini bisa sangat penting bahkan bisa jauh lebih penting dari kelompok primer, dan karena itu bahkan sangat perlu diperhitungkan dan dijaga kepentingan mereka. Dalam kondisi sosial, ekonomi, politik semacam Indonesia, masyarakat setempat bisa sangat mempengaruhi hidup matinya suatu perusahaan. Ketika suatu perusahaan beroperasi tanpa mempedulikan kesejahteraan, nilai budaya, sarana dan prasarana lokal, lapangan kerja setempat, dan seterusnya, akan menimbulkan suasana sosial yang sangat tidak kondusif dan tidak stabil bagi kelangsungan bisnis perusahaan tersebut. Dengan demikian, dalam banyak kasus, perusahaan yang ingin berhasil dan bertahan dalam bisnisnya harus pandai menangani dan memperhatikan kepentingan kedua kelompok *stakeholders* di atas secara baik. Dan itu berarti bisnis harus dijalankan secara baik dan etis (Keraf, 1998: 89-90).

Tanggung jawab sosial menunjukkan kepedulian perusahaan terhadap kepentingan pihak-pihak lain secara lebih luas daripada sekadar terhadap kepentingan perusahaan belaka. Dengan konsep tanggung jawab sosial perusahaan mau dikatakan bahwa kendati secara moral adalah baik bahwa perusahaan mengejar keuntungan,

tidak dengan sendirinya perusahaan dibenarkan untuk mencapai keuntungan itu dengan mengorbankan kepentingan pihak-pihak lain. Artinya, keuntungan dalam bisnis tidak mesti dicapai dengan mengorbankan kepentingan pihak lain, termasuk kepentingan masyarakat luas. Bahkan jangan hanya karena demi keuntungan, perusahaan bersikap arogan tidak peduli pada kepentingan pihak-pihak lain. Sebaliknya, kendati secara moral dibenarkan bahwa perusahaan memang punya tujuan utama mengejar keuntungan, keuntungan itu harus dicapai dengan tetap mengindahkan kepentingan banyak orang lain.

Dengan demikian, dalam konsep tanggung jawab sosial dan moral perusahaan mau dikatakan bahwa suatu perusahaan harus bertanggung jawab atas tindakan dan kegiatan bisnisnya yang mempunyai pengaruh atas orang-orang tertentu, masyarakat, serta lingkungan di mana perusahaan itu beroperasi. Maka, secara negatif itu berarti suatu perusahaan harus menjalankan kegiatan bisnisnya sedemikian rupa sehingga tidak sampai merugikan pihak-pihak tertentu dalam masyarakat. Secara positif itu berarti perusahaan harus menjalankan kegiatan bisnisnya sedemikian rupa sehingga pada akhirnya akan dapat ikut menciptakan suatu masyarakat yang baik dan sejahtera. Bahkan secara positif perusahaan diharapkan untuk ikut melakukan kegiatan tertentu yang tidak semata-mata didasarkan pada perhitungan keuntungan kontan yang langsung, melainkan demi kemajuan dan kesejahteraan masyarakat (Keraf, 1998: 122).

Ada yang menarik tentang permodelan stakeholders, yaitu visualisasi konsep pemangku kepentingan kunci (*key stakeholder*), antara lain diperkenalkan oleh Fottler (dalam Kartini, 2009: 108). *Key stakeholder* adalah elaborasi tahap awal dari permodelan tersebut, yakni menunjukan *stake-*



*holder* yang memiliki kekuatan (*power*) dalam bentuk potensi ancaman dan potensi kerjasama bagi perusahaan/organisasi. *Key stakeholder* sangat bersifat kontekstual, sehingga stakeholder kunci bagi suatu perusahaan/organisasi bila jadi bukan merupakan *stakeholder* kunci bagi perusahaan/organisasi lainnya.

Dalam konteks kemitraan antara Perusahaan, Pemerintah, dan Lembaga Pendidikan, *key stakeholder* dirumuskan secara runtut dan mengacu kepada *stakeholder* yang dianggap paling penting secara kontekstual bagi kemitraan Perusahaan, Pemerintah, dan Lembaga Pendidikan, terutama ditinjau dari sisi kepentingan perusahaan, karena kemitraan ini bertujuan untuk memelihara keberlangsungan perusahaan dalam jangka panjang. Perumusan tujuan dan program CSR melibatkan berbagai kelompok stakeholder, yang terdiri dari unsur dunia usaha, pemerintah, lembaga pendidikan dan masyarakat.

## *Daftar Bacaan*

- Abidin, Zainal Said. 2004. Kebijakan Publik. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.
- Adi, Isbandi Rukminto. 2001. Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas (Pengantar Pada Pemikiran dan Pendekatan Praktis. Jakarta: Lembaga Penerbit FEUI.
- \_\_\_\_\_. 1994. Psikologi, Pekerjaan Sosial, dan Ilmu Kesejahteraan Sosial. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Ambadar, Jackie, 2008, *CSR dalam Praktek di Indonesia, Wujud Kepedulian dunia usaha*, Jakarta, gramedia.
- Arif, Sritua. 1998. Teori dan Kebijakan Pembangunan. Jakarta: CIDES.
- Barr, Nicholas. 1998. *The Economics of The Welfare State*. California: Stanford Univeristy Press.
- Balza, M. and Radojicic, D. 2004. *Corporate Social Responsibility and Nongovernmental Organizations*. International Master's Programme in Strategy and Culture. Linkoping Universitet.
- Budiardjo, Miriam. 2008. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Carlsson, L. & Berkes, F. 2005. *Comanagement: concepts and methodological implications*. *Jour Env. Man* 75: 65-76.
- Chapra, U. 1992. *Islam and The Economics Challenge*. The Islamic Foundation. London.
- Clrarke, J. 1998. " *Corporate Social Reporting: an Ethical Practice, in C. Gowthorpe and J. Blacke, eda, Ethical Issue in Accounting*". Routledg. London
- \_\_\_\_\_. 1995. NGO dan Pembangunan Demokrasi. Yogyakarta: Tiara Wacana.

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

- Danim, Sudarwan. 2005. Pengantar Studi Penelitian Kebijakan. Jakarta: Bumi Aksara.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho. 2006. Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang: Model-Model Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi. Jakarta: Gramedia.
- Den Hond, Frank, De Baker, Frank G.A & Neergard Peter, 2007, *Managing Corporate Social Responsibility In Action Talkin, Doing and Measuring*, Ashgate Publishing limited, USA.
- Elkington, John, 1998, *Cannibals With Forks: The Triple Bottom Line in 21st Century Business*, Gabriola Island, BC: New Society Publishers.
- Etzkowitz, Henry, 2008, *The Triple Helix, University-Industry-Government Innovation in Action*, Routledge New York.
- Farmer, Richard N, & Hugue, W Dickerson 1998, Corporate social Responsibility, DC Healt and company, Toronto.
- Freeman, E. 1984, Strategic Management A Stakeholder Approach, Boston Pitmen Publishing Inc.
- Frynas, 2009. *Beyond Corporate Social Responsibility, Oil Multinationals and Social Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garna, J. K. 1996. *Ilmu-ilmu Sosial: Dasar-Konsep-Posisi*. Bandung: Program Pascasarjana Unpad.
- Goodin, Robert E. 1999. *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gray, R.H. Owen, D. and Adam, C. 1996. *Accounting and Accountability*. Hemel Hempstead: Prentics Hall
- Hanna, M. G and Robinson, B. 1994. *Strategies for Community Empowerment: Direct-Action and Transformative Approaches to Social Change Practice*. New York : The edwin Mellen Press.

- Heard, J.E., and Bolce. W.J., 1981. " The Political Significance of Corporate Social Reporting in The Usa". *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 6, No. 3 Pp. 54-247
- Hopkins, Michail, 2007, *Corporate Social Responsibility and International Development Is Business the Solution?* Penerbit Earthscan,
- Ife, Jim dan Tesoriero, Frank, 2008, *Community Development, alternatif pengembangan masyarakat di era Globalisasi*, (terjemahan) Yogyakarta, Pustaka pelajar.
- Jonathan, D. 2004, *Wiki Brainstorming and Problem With Wiki Based Collaboration*, p.6.
- Jurnal Mandatory, *Politik Kesejahteraan di Tanah Republik*, edisi 3/th3/2007.
- Kasali, R.. 2005. *Manajemen Public Relations*. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Kartini, Dwi, 2009, *Corporate Social Responsibility, Transformasi Konsep sustainability Management Dan Implementasi di Indonesia*, Bandung, PT Refika Aditama.
- Katz, J.S. and B.R. Martin. 1997. What is research collaboration? *Research Policy* 26: 1-18.
- Kerap, A. Sony. 1998. *Etika Bisnis, Tuntutan dan Relevansinya*, Kanisius. Yogyakarta.
- Kotler, Philip and Nancy Lee. 2005. *Corporate Social Responsibility*. New Jersey : John Wiley and Sons, Inc.
- Kuper, Adam & Kuper, Jessica, *Ensiklopedi Ilmu-Ilmu sosial (edisi kedua)* Jakarta, Raja Grafindo Persada
- Kuncoro, Mudrajat. 2004. *Otonomi & Pembangunan Daerah*. Jakarta: Erlangga.
- Kurniawan, Luthfi J & Hesti Puspitosari, *Wajah Buram Pelayanan Publik*, Yappika, 2007

## Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial

- Kurniawan, Luthfi J, *Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik*, Intrans-MP3 Jakarta, 2008.
- Lawrence, A., Weber, J and Post, J. 2005. *Business and Society*. McGraw-Hill/Irwin. Singapore.
- MacPherson, Stewrt. 1987. *Kebijakan Sosial di Negara Ketiga*. Jakarta: Aksara Persada.
- Martanto, Ucup (ed.). 2008. *Kebijakan Sosial Kesejahteraan*. Yogyakarta: Fisipol UGM.
- Marshall, Edward M. 1995. *Tranforming The Way of We Work: The Power of the Collaborative Workplace*, Amacom, New York
- Marrewijk, Marcel Van, 2003, *Concepts and definitions of CSR and Corporate Sustainability: Beetwen Agency and Commonion*. Journal of business ethics 44.
- Muhadjir, Noeng. 2004. *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluation Research: Integrasi Penelitian, Kebijakan, dan Perencanaan*. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Midgley, James, 1995, *Social Development, The Developmental Perspektive in Social Welfare*, London, SAGE Publication Inc.
- Matthews, M.R. 1993. *Socially Responsible Accounting*. London: Chapman and Hall.
- Morimoto, Ash dan Hope (2004), *Corporate Social Responsibility Audit: From Theory to Practice*, Cambridge: The Judge Institute of Management, University of Cam.
- Memed S. 2001, *Pengaruh Akuntansi Sosial terhadap Kinerja Sosial dan Keuangan Perusahaan Terbuka di Indonesia*. Disertasi Universitas Padjadjaran Bandung
- Mursitama, T., Hasan, N., Fadil.M, & Fakhrudin, I. Y. 2011, *Corporate Social Responsibility (CSR) Di Indonesia, Teori dan Implementasi: Studi kasus Community Development Riaupulp*, Penerbit, Jakarta INDEF

*Perspektif Kebijakan Sosial yang Memberikan ...*

- Nugroho, Heru. 2001. *Negara, Pasar dan Keadilan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Payne, Malcom, 1997, *Modern Social Work Theory*, McMillan, London.
- Prayogo, D. 2011, *Socially Responsibility Corporation, Peta Masalah Tanggung Jawab sosial dan Pembangunan Komunitas dan migas di indonesia*, Jakarta- UI Press
- Prianto, Agus .*Menakar Kualitas Pelayanan Publik*, Intrans, 2006.
- Ratminto dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, 2005.
- Ricky W. Griffin & Michael W. Pustay. 2005. *International Business*. New Jersey: Upper Sadle River.
- Saidi, Zaim dan Hamid Abidin, 2004., *Menjadi bangsa pemurah; wacana dan praktek kedermawanan social di Indonesia*. Jakarta, Piramedia.
- Shera, Wess, 1999, *Empowerment Practice In Social Work; Developing Richer Conceptual Frame Work*, Canadian Scholars' Press Inc, Toronto.
- Supomo, Gita, 2004, *Corporate Social Responsibility dalam prinsip GCG Forum for Corporate Governance in indonesia*, Jakarta
- Suharto, Edi, (2007), *Pekerjaan Sosial di Dunia Industri: Memperkuat Tanggungjawab Sosial Perusahaan (Corporate Social Responsibility)*, Bandung: Refika Aditama.
- \_\_\_\_\_, (2007b), *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik: Peran Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial dalam Mewujudkan Negara Kesejahteraan di Indonesia*, Bandung: Alfabeta

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

- Sukada, Sonny, dkk, 2004, *Membumikan Bisnis Berkelanjutan: Memahami Konsep &Praktik Tanggung Jawab Sosial perusahaan*, Indonesia Business Links
- Simarmata, Henry Thomas (ed.). 2008. *Negara Kesejahteraan & Globalisasi: Pengembangan Kebijakan dan Perbandingan Pengalaman*. Jakarta: PSIK Universitas Paramadina.
- Siporin, Max. 1975. *Intoduction to Social Work Practice*. New York: MacMilln Publishing.
- Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kabijakan Sosial*. Bandung: ALFABETA.
- Suharto, Edi. 2007. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik: Peran Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial dalam Mewujudkan Negara Kesejahteraan (Welfare) di Indonesia*. Bandung: ALFABETA.
- Sunusi, M. 1998. *Agenda Reformasi Pembangunan Sosial*. Makalah: Seminar dan Kongres Nasional Pekerja Sosial Profesional Indonesia. Jakarta; 18 Agustus.
- Suud, Mohammad. 2006. *3 Orientasi Kesejahteraan Sosial*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.
- Tiwon, Sylvia *Negara adalah Kita*,Prakarsa, 2006.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 2001. *Pembangunan Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Triwibowo, D., & Bahagijo, S. 2006. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Jakarta: Media Pressindho.
- Wibisono, Yusuf, 2007, *Membedah Konsep dan Aplikasi Corporate Social Responsibilit*, Gresik, Penerbit Fascho Publishing

*Perspektif Kebijakan Sosial yang Memberikan ...*

Winarno, Budi. *Pertarungan Negara vs Pasar*, Media Pressindo, 2009.

Yakovleva , Natalia , 2005, *Corporate Social Responsibility in the Mining Industry* Penerbit Persada, Jakarta, Ashgate Publishing limited

Zastrow, Charles (1978) *Introduction to Social Welfare Institution Problem; services, and social issues*. Homewood, Illinois: The Dorsey Press,

Zen, Patra M. *Tak ada Hak Asasi yang di Beri*, YLBHI Jakarta, 2005.



## *Sekilas Tentang Penulis*



**Oman Sukmana**, Lahir di Sumedang pada tanggal 09 Pebruari 1966. Menempuh pendidikan S1 di FISIP UNPAD Bandung lulus tahun 1991 dan S2 Psikologi Sosial Program Pasca-sarjana UNPAD lulus tahun 1997, saat ini sedang menempuh studi S3 Sosiologi di UGM. Sejak tahun 1991 menjadi dosen Kopertis VII Surabaya dpk pada FISIP UMM, pernah menjadi Sekretaris Jurusan Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP UMM (1998-1999), Pembantu Dekan III FISIP UMM (1999-2009), Anggota Panwaslu Kabupaten Malang (2003-2004). Ketua Prodi Ilmu Kesejahteraan Sosial, FISIP-UMM (2014-2018). Aktif menulis buku dan bahan ajar, kegiatan penelitian baik internal maupun eksternal, dan melaksanakan berbagai pengabdian pada masyarakat. Buku yang telah diterbitkan antara lain: *Etika Profesi Pekerjaan Sosial* (UMM Press, 1999), *Dasar-Dasar Psikologi Lingkungan* (Bayu Media, 2003), *Sosiologi dan Politik Ekonomi* (UMM Press, 2005). Sedangkan bahan ajar yang pernah ditulis antara lain: *Psikologi Sosial* (2001), *Tingkah Laku Manusia dan Lingkungan Sosial* (2002), *Metode Pekerjaan Sosial* (2006), *Psikologi Pariwisata* (2007), *Bimbingan Sosial Perseorangan&Kelompok* (2008), dan *Analisa Statistik sosial* (2009). Prestasi yang pernah diraih antara lain sebagai Dosen Berprestasi FISIP UMM tahun 2008.



**Masduki**, dilahirkan di Tulungagung, 15 Pebruari 1966. Saat ini sedang menempuh pendidikan doktoral di Fisip Universitas Indonesia. Mantan aktivis mahasiswa ini yang kini akrab dengan mahasiswa dan berperawakan sederhana ini pernah menjabat sebagai Pembantu Dekan di Fisip UMM, di Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat UMM, dan beberapa jabatan struktural lainnya di Universitas Muhammadiyah Malang. Saat ini selain mengabdikan pada almamaternya, khususnya pada program studi Ilmu Kesejahteraan Sosial, juga banyak aktif melakukan penelitian dan pengabdian pada masyarakat melalui beragam kegiatan seperti *community development* yang *concern* pada upaya mendorong keberfungsian sosial masyarakat.



**Abdus Salam S.Sos, M.Si**, saat ini menjabat sebagai Ketua Lembaga Kakian Korupsi STISIP Muhammadiyah Madiun. Sedangkan pendidikan sarjananya diselesaikan di Fakultas Ilmus Sosial dan Ilmu politik ( FISIP ) Jurusan Ilmu Kesejahteraan Sosial di Universitas Muhammadiyah Malang. Sementara S2 nya diselesaikan di almamater yang sama dengan jurusan sosiologi dan konsentrasi sosiologi politik. Semenjak menjadi Mahasiswa ia telah aktif diberbagai organisasi kemahasiswaan seperti Himpunan Mahasiswa Jurusan ( HMJ) sebagai ketua Umum 2002-2003 Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah ( IMM) sebagai ketua umum periode 2003-2004, ketua IMM Cabang Malang Bidang Hikmah 2004-2005, Senat Universitas UMM 2003-2004. Sementara di *Non Government Organization* (NGO) atau kelompok studi Institute For Strengthening Society ( Intrans Institute Malang) sebagai Kepala Departemen kajian dan Riset. Selain itu juga pernah menjabat sebagai Redaktur pelaksana Majalah Korban 2005-2006, yang diterbitkan oleh Malang Corruption watch ( MCW). Di organisasi kepemudaan sekarang menjadi ketua Bidang politik periode 2010-2015 di Pimpinan Daerah Pemuda Muhammadiyah ( PDPM) Kabupaten Nganjuk. Semenjak tahun 2007-sekarang bekerja menjadi Konsultan Pemberdayaan di PNPM Mandiri Perkotaan.



**Luthfi J. Kurniawan**, dilahirkan di Desa Widoropayung, Kabupaten Situbondo, Jatim pada November tahun 1970. Alumni Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP Universitas Muhammadiyah Malang ini, kini aktif sebagai pegiat sosial dengan fokus pendampingan masyarakat

terutama dalam membangun jejaring komunitas-komunitas rakyat untuk mendorong perubahan sosial dalam pemenuhan kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial. Selain menjabat sebagai Ketua Dewan Pengurus Perkumpulan Malang Corruption Watch (MCW), juga menjabat sebagai Majelis Etik Aliansi Jurnalis Independen Malang, dan terlibat dalam pendirian Museum HAM dengan nama Omah Munir dan hingga saat ini aktif sebagai Sekretaris Dewan Pengurus Perkumpulan Omah Munir. Saat ini juga terlibat di sebuah lembaga riset, kajian dan pengembangan masyarakat yang fokus pada penguatan partisipasi politik rakyat dan evaluasi kebijakan pembangunan dalam meningkatkan kualitas demokrasi lokal serta mendorong kuatnya jaringan kerja masyarakat sipil anti korupsi di Jatim.

Adapun sebagian publikasi buku yang telah diterbitkan baik secara bersama-sama (tim) maupun sendiri yaitu; *Menyingkap Korupsi di Daerah*, *Panduan Praktis Memahami APBD*, *Mengerti dan Melawan Korupsi*, *Marginalisasi Rakyat dalam Penyusunan Anggaran Publik*, *Peta Korupsi di Daerah*, *Wajah Buram Pelayanan Publik*, *Negara, Civil Society dan Demokratisasi*, *Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik*, dan *Gerakan Ekstra Parlemen Baru* (kontributor), *Petaka Politik Pangan di Indonesia*, *Perihal Negara*, *Hukum dan Kebijakan Publik* serta *Filosofi Pelayanan Publik*.

## *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*

Saat ini penulis tinggal di pinggiran sungai Kalimetro, Kota Malang, Jawa Timur, dan bersama dengan koleganya sedang menginisiasi dan memfasilitasi untuk membangun sebuah rumah warga sebagai media belajar dan berbagi untuk perjuangan kemanusiaan dengan prinsip yang terbuka, egaliter, setara dan non partisan serta dapat membangun kemandiriannya.